

LE CONTROLE EXERCÉ PAR L'ÉTAT SUR LES SOCIÉTÉS DONT IL EST ACTIONNAIRE



THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 14 Décembre 1942

PAR

Jean GUINARD

JURY :

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, *professeur.*

SUFFRAGANTS { M. LAFERRIÈRE, *professeur.*
M. WALINE, *professeur.*

PARIS
SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES
IMPRIMERIE E. DESFOSSÉS
13, Quai Voltaire, 13

1942

*La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Nom du candidat : Guinard.

Prénom : Jean.

Date de la soutenance :

Numéro d'ordre : 74.

GUINARD (Jean). — Le contrôle exercé par l'État sur les sociétés dont il est actionnaire. — Paris, Imp. E. Desfossés, 1942, in-8°, iv + 84 p. (Thèse Droit, Paris, 1942, N° 74.)

GUINARD (Jean). — Le contrôle exercé par l'État sur les sociétés dont il est actionnaire. — Paris, Imp. E. Desfossés, 1942, in-8°, iv + 84 p. (Thèse Droit, Paris, 1942, N° 74.)

GUINARD (Jean). — Le contrôle exercé par l'État sur les sociétés dont il est actionnaire. — Paris, Impr. E. Desfossés, 1942, in-8°, iv + 84 p. (Thèse Droit, Paris, 1942, N° 74.)

GUINARD (Jean). — Le contrôle exercé par l'État sur les sociétés dont il est actionnaire. — Paris, Impr. E. Desfossés, 1942, in-8°, iv + 84 p. (Thèse Droit, Paris, 1942, N° 74.)

SUPPLÉMENTAIRE : M. LATERRIERE, professeur.
M. WALINE, professeur.

LE CONTROLE EXERCÉ PAR L'ÉTAT SUR LES SOCIÉTÉS DONT IL EST ACTIONNAIRE



THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 14 Décembre 1942

PAR

Jean GUINARD

JURY :

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, *professeur*.

SUFFRAGANTS { M. LAFERRIÈRE, *professeur*.
M. WALINE, *professeur*.

PARIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

IMPRIMERIE E. DESFOSSÉS

13, Quai Voltaire, 13

1942



INTRODUCTION

A côté des grands services publics, soumis aux règles du droit administratif, il existe des services publics de caractère économique, qui « portent, dans une terminologie couramment admise, le nom de services publics industriels ou commerciaux » (1). A côté des entreprises purement privées, régies par le seul droit commun, se trouvent, d'autre part, des entreprises qui ne constituent, à aucun degré, des services publics, mais qui présentent, pourtant, une utilité certaine pour la collectivité, qui ont un caractère d'intérêt national, et que l'on désigne habituellement sous le nom d'entreprises d'intérêt général.

Les services publics industriels ou commerciaux, aussi bien que les entreprises d'intérêt général, ont, toujours, retenu l'attention de l'Etat.

Mais longtemps, il s'est efforcé de ne pas participer directement à leur gestion. A de rares exceptions près, il en laissait l'exploitation à des particuliers librement choisis par lui, à qui il octroyait un monopole. Ainsi, c'est à un établissement privé, créé par Napoléon en 1808, la Banque de France, que fut conféré, en 1848, le privilège d'émission.

Le monopole était fréquemment assorti d'un droit d'emprise sur le domaine public ou même sur une richesse commune. L'Etat passait alors avec le particulier une sorte de convention, « un contrat de concession ». Dans tous les cas, il lui imposait certaines obligations, certaines charges, et se réservait toujours un droit de contrôle sur la marche de l'affaire, en vue de défendre et de préserver l'intérêt général. Mais ce contrôle restait externe, selon l'expression de M. Bon-

(1) Ch. CHAVANON. — *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial*. Introduction.

nard (1), sans aucune immixtion dans la gestion du service ou de l'entreprise.

Les pouvoirs publics estimaient, en effet, que l'Etat n'avait pas à participer directement à la vie économique du pays, et surtout, ils cherchaient à lui éviter les risques financiers, inhérents à toute entreprise commerciale. Tout au plus était-il prévu, dans certains contrats de concession, ou au moment de l'octroi d'un monopole, que le bénéficiaire verserait, dans les caisses publiques, des redevances déterminées à l'avance, et d'ailleurs peu importantes.

Mais ces principes, longtemps observés, ne tardèrent pas à subir des atteintes de plus en plus fréquentes (2). Il est apparu, tout d'abord, que les avantages dont bénéficiait le particulier exploitant, devaient subir une contre-partie, dans le cas où l'entreprise lui procurait des ressources abondantes. A cet égard, la législation des mines est tout à fait caractéristique (3). D'abord entièrement gratuites sous le régime de la loi du 21 avril 1810, les concessions de mines ne furent plus accordées que moyennant la souscription d'offres de concours ; puis, cette procédure ayant été condamnée par le Conseil d'Etat (4), la loi du 9 septembre 1919 est venue organiser la participation de l'Etat aux bénéfices.

A l'inverse, l'Etat a été amené à participer aux pertes de certaines entreprises. Il a semblé que le principe de l'exploitation aux risques exclusifs des personnes privées ne répondait pas toujours à l'intérêt bien compris de la collectivité, qu'il pouvait aboutir, en certains cas, à l'arrêt du service ou à la fermeture de l'entreprise.

Les pouvoirs publics ont été ainsi conduits, par la force

(1) *Précis de Droit administratif*, page 709.

(2) Cf. ROLLAND. — *Précis de Droit administratif*, chapitre I^{er}.

(3) Cf. HAURIOU. — *Précis élémentaire de Droit administratif*, page 528.

(4) Avis des 19-26 décembre 1907. D. P.-1908-III-45.

des choses, à consentir aux concessionnaires, des sacrifices financiers, sous des formes d'ailleurs variées : tantôt en leur accordant une subvention, ou une avance remboursable, tantôt en garantissant leurs emprunts. La théorie de l'imprévision, élaborée par le Conseil d'Etat, à l'occasion de la guerre 1914-1918 a même été plus loin ; elle a fait une obligation à l'Etat de verser une indemnité au concessionnaire, au cas où des événements imprévisibles viennent bouleverser les conditions du contrat qu'il avait passé avec lui.

Amené ainsi à concourir aux résultats bons ou mauvais de l'entreprise, l'Etat a cherché à s'assurer des garanties en se réservant le droit de participer à la gestion.

Il abandonnait ainsi, peu à peu, sa répugnance ancienne à intervenir directement dans la vie commerciale ou industrielle du pays. Bientôt même, à la suite de la guerre 1914-1918, pendant laquelle il dut prendre en mains l'économie de la Nation, il ne tarda pas à créer des établissements publics, dotés de l'autonomie financière et chargés, sous son contrôle, d'exploiter un service public ou une entreprise à caractère industriel ou commercial. C'est la période de floraison de nombreux « offices » dont certains d'ailleurs, donnèrent lieu à de graves mécomptes.

Cette double évolution, d'une part, le soutien de plus en plus grand accordé par l'Administration aux entreprises privées, chargées de gérer un service public ou d'exploiter une richesse commune, d'autre part, le développement des établissements publics à caractère industriel ou commercial, s'est accompagnée de l'apparition d'un troisième système, intermédiaire entre les deux précédents en ce sens que, comme dans le premier, l'Etat y collabore avec les particuliers et que, comme dans le second, il assume largement les risques de l'exploitation ; c'est celui de la participation de l'Etat au capital des sociétés anonymes. Cette idée semble avoir été pour la première fois réalisée en Belgique, avec la

Société nationale des Chemins de fer vicinaux (1). Mais c'est en Allemagne qu'elle a pris, le plus rapidement, un grand développement.

En France, les sociétés ainsi constituées apparurent avec la loi du 16 octobre 1919 et le décret d'application du 18 octobre 1923, relatifs à l'utilisation de l'énergie hydraulique. Leur nombre n'a pas tardé à se développer et elles connaissent encore, à l'heure actuelle, une grande faveur.

Les sociétés dont l'Etat est actionnaire sont connues sous le nom de « sociétés d'économie mixte », traduction de la locution allemande « Gemischte Wirtschaft ». Rien n'est d'ailleurs plus imprécis que cette notion de société d'économie mixte. Certains auteurs englobent dans cette dénomination, non seulement les sociétés dont l'Etat est actionnaire, mais toutes les sociétés auxquelles il a apporté son concours financier, notamment sous forme de subventions, de prêts ou de garantie d'intérêts et à la gestion desquelles il participe (2). L'expression « économie mixte » s'applique encore aux entreprises dans lesquelles, non plus l'Etat, mais les collectivités secondaires — départements, communes, colonies, établissements publics — interviennent financièrement.

La présente étude ne concerne que les sociétés dont l'Etat possède une partie du capital ; l'Etat n'y est d'ailleurs pas toujours la seule personne morale de droit public actionnaire, et il n'est pas rare qu'en dehors de sa souscription au capital, il leur accorde également d'autres avantages d'ordre financier. Mais seul leur caractère d'entreprises dont l'Etat est actionnaire nous retiendra et, pour les distinguer des autres entreprises d'économie mixte, nous les désignerons sous les expressions plus précises de « sociétés à capital mixte »

(1) ESCARRA. — *Principes de Droit commercial*, chapitre V, section II. — Cf. également : CHÉRON. — *De l'actionariat des collectivités publiques*, page 154.

(2) Voir à ce sujet, l'étude très complète de R. BLOCH. — *Les applications en France de l'économie mixte*. Introduction.

ou « sociétés à participation de l'Etat ». Certaines d'entre elles s'instituent « Sociétés Nationales » ; ainsi les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques, la Société Nationale des Chemins de Fer Français, la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles, la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine. Mais cette expression n'est pas entièrement satisfaisante ; elle semble impliquer une participation très importante de l'Etat, et c'est en effet le cas pour les entreprises citées : l'Etat possède plus de 90 % du capital des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques, 51 % de celui de la S. N. C. F. et 50 % de celui de la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles ainsi que de la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine.

Jusqu'en 1939, la création des sociétés à capital mixte était généralement l'œuvre du Parlement ; mais il arrivait aussi qu'elle fût réalisée sans son approbation et même, parfois, malgré son opposition. La question était, en effet, très discutée de savoir si l'intervention d'une loi était nécessaire pour autoriser l'Etat à souscrire à une partie du capital d'une société (1). Certains auteurs soutenaient que le but, la raison d'être de l'Etat, était de pourvoir à des besoins collectifs que l'initiative privée ne saurait satisfaire, qu'il y avait là une sorte de spécialisation qui ne devait pas être transgressée, et qu'il appartenait au Parlement seul, d'apprécier si l'entrée de l'Etat comme actionnaire dans une société, n'était pas en contradiction avec cette spécialisation. En fait, le plus souvent, le Parlement était consulté, mais ce n'était pas tant pour obéir au principe de la spécialité, très contesté, que pour obtenir l'ouverture d'un crédit budgétaire, destiné à couvrir la dépense engagée. Ce n'est qu'en 1939, qu'un décret pris le 21 avril (2) et répondant surtout à un souci

(1) Cf. CHÉRON, *op. cit.*, chapitre III.

(2) Ce décret a été pris en application de l'article 5 du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la réorganisation administrative (*J. O.* du 13 novembre 1938) ainsi conçu : « Jusqu'au 31 décembre 1939 les décrets contresignés par le Président du Conseil et par le Ministre

d'économie, a posé en règle formelle, pour la participation de l'Etat au capital d'une société, l'obligation d'une autorisation législative expresse.

Pour réaliser sa participation — dont l'importance varie d'ailleurs beaucoup d'une société à l'autre — l'Etat intervient presque toujours en accord avec les autres actionnaires, soit comme fondateur de la société et souscripteur d'une partie du capital originaire, soit en entrant dans la société à l'occasion d'une augmentation de capital qui lui est réservée. Mais il peut aussi imposer sa participation ; l'exposé des motifs de la loi du 11 août 1936 sur la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre prévoit expressément cette éventualité et les décrets d'application des 16 et 26 janvier 1937 consacrent cette solution (1). En vertu de ces textes, l'Etat peut entrer dans une société en achetant des titres sur le marché ; ce procédé, d'ailleurs, n'a pratiquement jamais été utilisé (2). Si, en effet, l'Etat procédait à des achats massifs en bourse, il provoquerait une hausse des cours, hors de proportion avec la valeur des actions ; si, au contraire, il se bornait à des achats peu importants, il ne prendrait alors qu'une participation très faible dans la société, et n'y aurait aucune influence.

La diversité des conditions dans lesquelles sont créées les sociétés à capital mixte s'explique principalement par le fait que la participation de l'Etat à ces sociétés répond à des motifs bien différents. Tantôt l'Etat cherche à venir en aide,

des Finances pourront, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, édicter, après avis des ministres intéressés, des mesures de réorganisation administrative, à la suite des propositions établies par le Comité » (de réorganisation administrative).

(1) Voir *infra*, chapitre II, section II, page 26. — Cf. également : Documents parlementaires Sénat 1936, n° 605, page 931, Rapport de M. MEUNIER sur la loi du 11 août 1936.

(2) L'Etat a bien acquis en bourse, un petit nombre d'actions de la Société des Moteurs Gnome et Rhône ; mais sa participation y est si faible, que cette société ne peut être considérée comme une société à capital mixte. L'Etat y est traité en tous points comme un actionnaire ordinaire. Voir *infra*, chapitre II, section II.

par une souscription en espèces à une augmentation de capital, à des entreprises privées menacées de la faillite et dont l'arrêt serait préjudiciable à l'intérêt général (1) ; tantôt il reçoit des actions d'une société, en contre-partie du concours financier qu'il a pu lui prêter auparavant, ou d'avantages d'ordre économique qu'il lui accorde (2) ; ou bien, il intervient dans la création d'une entreprise indispensable à la collectivité, mais dont les risques trop grands éloigneraient, sans sa participation, les capitaux privés (3) ; ou enfin, il veut contrôler une société, présentant une importance particulière du point de vue national (4).

Le fait que l'Etat possède une partie du capital d'une société lui permet en effet de la soumettre à son contrôle en s'y réservant certaines prérogatives exorbitantes du droit commun. Aussi, bien que les sociétés à capital mixte restent soumises en principe à la législation commerciale, et notamment à la loi organique du 24 juillet 1867, l'Etat n'y jouit pas seulement des mêmes droits qu'un actionnaire ordinaire, mais il intervient plus étroitement dans leur gestion et y possède même des organes spéciaux de contrôle.*

Ce sont là les trois points qui feront l'objet des trois chapitres de notre étude.

(1) Compagnie Générale Transatlantique.

(2) Sociétés hydroélectriques.

(3) Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine.

(4) Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE EXERCÉ PAR L'ÉTAT COMME ACTIONNAIRE ORDINAIRE

Les actionnaires d'une société anonyme ne peuvent assurer la gestion journalière de l'entreprise. Ils en confient le soin à un collège restreint, le conseil d'administration, composé d'administrateurs qu'ils choisissent parmi eux. Ce conseil désigne, à son tour, un président, qui remplit les fonctions de directeur général ou les fait exercer, pour son compte et sous sa responsabilité, par un directeur général, pris en dehors des administrateurs (1).

C'est sur la gestion du président et des administrateurs que les actionnaires exercent leur contrôle.

Lorsque l'Etat possède une partie du capital, il exerce ce droit de contrôle au même titre que les autres actionnaires. Dans les délibérations prises par ces derniers, il joue même, parfois, un rôle prépondérant du fait de l'importance de sa participation. Dans tous les cas d'ailleurs, il impose, dans les statuts, l'insertion de certaines clauses spéciales, qui le mettent en mesure de s'opposer à ce que l'activité de la société s'exerce dans un sens contraire à l'intérêt national.

SECTION I.

Les droits de contrôle des actionnaires d'une société anonyme.

Les droits de contrôle accordés par la loi du 24 juillet 1867 aux actionnaires d'une société anonyme s'exercent soit directement en assemblée générale, soit indirectement, par l'intermédiaire de commissaires aux comptes.

(1) Cf. loi du 16 novembre 1940.

Chaque année, à l'époque fixée par les statuts, les actionnaires se réunissent en assemblée générale — dite ordinaire —, sur convocation du conseil d'administration. Celui-ci leur présente un rapport sur les résultats du dernier exercice et leur soumet le bilan et le compte de profits et pertes. Si l'assemblée générale émet un vote favorable, ce vote emporte *quitus* de la responsabilité qui pouvait incomber aux administrateurs. Afin de permettre aux actionnaires de se prononcer en pleine connaissance de cause, un décret-loi du 30 octobre 1935 prévoit que tous documents utiles doivent être tenus à leur disposition au siège de la société, quinze jours au moins avant leur réunion.

L'assemblée générale est également appelée à procéder, le cas échéant, au remplacement des administrateurs dont le mandat vient à expiration. C'est là, sans nul doute, sa fonction la plus importante.

Les administrateurs ainsi désignés sont, en effet, chargés, pour une période fixée par les statuts et limitée par la loi à six ans au maximum, d'assurer la direction de la société. Ils sont, il est vrai, essentiellement révocables, mais, de leur activité, dépend, pour une bonne part, le succès de l'entreprise.

Les pouvoirs de contrôle direct ainsi donnés aux actionnaires, ne pouvaient être plus étendus sans risquer d'entraver la bonne marche de la société. Mais la loi de 1867 a prévu, en outre, l'institution de commissaires aux comptes qui, peu nombreux et plus compétents peuvent, du moins en principe, exercer sans gêne un contrôle permanent en cours même de gestion.

Ces commissaires sont nommés par l'assemblée générale ordinaire pour une durée de trois années. Ils ont mandat de vérifier les livres, la caisse, le portefeuille et les valeurs de la société, de contrôler la régularité et la sincérité des inventaires et des bilans ainsi que l'exactitude des informations données sur les comptes dans le rapport du conseil d'administration. Ils doivent présenter un rapport à l'assemblée générale avant que celle-ci ne passe au vote et signaler les irrégularités et

inexactitudes qu'ils ont relevées. Ils doivent, en outre, faire un rapport spécial sur l'exécution des marchés passés par la société et dans lesquels les administrateurs ont pris ou conservé un intérêt direct ou indirect. Ils peuvent, à toute époque de l'année, opérer les vérifications ou contrôles qu'ils jugent opportuns et convoquer, en cas d'urgence, les actionnaires en assemblées générales.

SECTION II.

Représentation de l'Etat aux assemblées d'actionnaires.

Dans les sociétés à capital mixte, l'Etat prend part, comme tous les autres actionnaires, aux assemblées générales. C'est là son premier moyen de contrôle. Il exerce ses droits dans les conditions mêmes posées par la législation commerciale.

Aux termes de la loi du 24 juillet 1867 (article 27) « les statuts déterminent le nombre d'actions qu'il est nécessaire de posséder soit à titre de propriétaire, soit à titre de mandataire pour être admis dans l'assemblée » ; il en résulte que les actionnaires peuvent se faire représenter aux assemblées générales par un mandataire, mais que les statuts peuvent imposer à ce mandataire d'être lui-même actionnaire. Cette dernière restriction se rencontre très souvent : elle a pour but d'empêcher que des étrangers ne prennent connaissance des affaires sociales. Toutefois, une exception doit être faite en faveur des mandataires légaux des actionnaires tels que les tuteurs des mineurs ou des interdits, ainsi que des mandataires judiciaires comme les séquestres. Sinon, au cas où ces incapables seraient actionnaires sans que leurs représentants le fussent, ils ne pourraient pas plus être représentés aux assemblées qu'y participer eux-mêmes. Une solution identique est couramment admise en ce qui concerne les personnes morales qui sont régulièrement représentées aux assemblées générales par leurs représentants légaux, sans qu'on puisse

leur opposer les clauses statutaires restreignant le libre choix des mandataires (1).

L'Etat est donc représenté aux assemblées par son représentant légal. Les actions qu'il possède faisant partie de son domaine privé, dont la gestion appartient à la Régie de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, c'est le préposé qualifié de cette Régie qui, en principe, devrait assurer la représentation.

Mais il a paru, sans doute, qu'un tel représentant s'attacherait davantage à la recherche d'un dividende qu'à la défense des intérêts bien compris de la société. Aussi, cette solution n'a-t-elle pas été consacrée en pratique.

Le plus souvent, à l'origine, les textes particuliers à chacune des sociétés à capital mixte fixaient les conditions dans lesquelles l'Etat serait représenté aux assemblées.

Le premier texte en la matière, le décret du 18 octobre 1923 pris en application de la loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique a prévu (article 2) que les représentants de l'Etat seraient nommés par arrêté du Ministre des Finances et du Ministre des Travaux Publics et qu'ils ne pourraient être choisis que parmi les personnes suivantes :

« a) Fonctionnaires en activité, en congé, en disponibilité ou en retraite appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour des Comptes, à l'Inspection des Finances, aux Corps des Mines ou des Ponts et Chaussées ;

« b) Directeurs ou directeurs honoraires des administrations centrales des ministères, exerçant cette fonction depuis cinq ans au moins, ou l'ayant exercé pendant cette durée ;

« c) Sous-directeurs ou sous-directeurs honoraires de l'administration centrale du Ministère des Finances comptant la même durée de fonctions ;

(1) Pour les sociétés actionnaires : Cassation, 30 juillet 1913 (solution implicite), *Journal des Sociétés* 1914, page 409.

« d) Fonctionnaires de l'Administration des Domaines ayant rang de directeur et comptant la même durée de fonctions ».

Cette énumération était précise et limitative ; elle visait surtout, semble-t-il, à éviter toute ingérence politique dans les sociétés en cause.

La loi du 11 décembre 1932, relative aux Compagnies de Navigation Aérienne a prévu (article 11) que l'Etat actionnaire serait « représenté aux assemblées par un ou plusieurs délégués nommés par le Ministre chargé de l'Aéronautique civile » et le décret du 29 septembre 1933 (article 11) qu'il exercerait ses droits aux assemblées de la Compagnie Générale Transatlantique, « par l'intermédiaire d'un ou plusieurs représentants désignés par le Ministre des Finances et le Ministre de la Marine Marchande ».

Ainsi, à l'origine, aucune règle générale n'était posée. Le représentant légal de l'Etat était nommé soit sur intervention du Ministre des Finances et du Ministre dont la Société dépendait directement à raison de son objet, soit sur l'intervention de ce dernier seulement. Tantôt la plus grande liberté était laissée aux ministres pour sa désignation, tantôt, au contraire, il devait être choisi sur une liste de fonctionnaires déterminée.

Par la suite, le décret-loi du 25 août 1937 relatif à l'agent comptable des participations publiques est venu fixer en la matière une réglementation commune à l'ensemble des sociétés et un peu plus précise. Aux termes de son article 4, « nul ne peut être admis à siéger dans les assemblées générales pour y exercer les droits de l'Etat, s'il n'est pourvu d'un pouvoir spécial certifiant ses droits, délivré par le Ministre des Finances ». Un décret du 30 décembre 1937, déterminant les conditions d'application du décret-loi précité a précisé, d'autre part, en son article 10, que ce pouvoir devait être établi sur timbre, porter référence aux droits de l'Etat en sa qualité d'actionnaire, désigner nominativement le mandataire de l'Etat et fixer, dans les formes habituelles, la portée de son mandat.

La loi du 20 février 1942 a abrogé le décret-loi du 25 août 1937. Mais un décret d'application du même jour a repris presque mot pour mot, en son article 11, les dispositions de l'article 4 du décret-loi du 25 août 1937.

C'est donc le Ministre des Finances qui, depuis 1937, est le représentant légal de l'Etat dans les assemblées d'actionnaires des sociétés à capital mixte. Cette solution se justifie par le fait que l'exercice des droits de l'Etat dans les assemblées intéresse de très près les finances publiques. Mais le Ministre ne peut évidemment assister par lui-même à toutes les délibérations d'actionnaires. Aussi est-il prévu qu'il pourra à son tour se faire représenter. Cette représentation s'effectue dans les conditions mêmes du droit privé, par l'établissement d'un pouvoir sur timbre.

Aucune restriction n'est d'ailleurs imposée au Ministre, dans le choix de son délégué. Un décret-loi du 28 février 1940 indique bien, en son article 9, que « la Régie des Domaines est habilitée à représenter l'Etat », mais cela ne constitue pas pour le Ministre une obligation de choisir le représentant de l'Etat dans cette Administration. En fait, son choix s'inspire des principes posés dans le décret du 18 octobre 1923 et s'exerce soit parmi les hauts fonctionnaires du Secrétariat d'Etat aux Finances, soit parmi les agents d'un autre département ministériel appartenant également aux cadres supérieurs, lorsqu'il est besoin d'un technicien. Dans tous les cas d'ailleurs, le Ministre peut donner à son représentant des instructions précises, en vue de lui faire connaître le sens dans lequel il désire voir exercer les droits de vote de l'Etat.

SECTION III.

Clauses statutaires de garantie.

Les décisions sont prises, dans les assemblées générales, à la majorité des voix. L'Etat ne peut donc y faire prévaloir son point de vue que s'il possède plus de la moitié des actions, ce qui est, en général, exceptionnel. Mais, afin d'obtenir

que l'activité des sociétés auxquelles il participe soit toujours orientée dans le sens de l'intérêt général, il impose, dans les statuts, l'insertion de clauses particulières qui sont, le plus souvent, compatibles avec la législation commerciale, mais qui, parfois, sont absolument exorbitantes du droit commun.

La loi de 1867 ne s'oppose nullement à ce que soit limité, par les statuts, le libre transfert des actions (1). Cette faculté est fréquemment utilisée dans les sociétés à capital mixte. Dans la grande majorité de ces dernières, les actions, ou une partie d'entre elles, doivent rester nominatives et ne peuvent appartenir qu'à des personnes physiques ou morales françaises ; leur cession est soumise à l'agrément du conseil d'administration qui a le droit, pendant un certain délai, de présenter un acquéreur de son choix, jouissant d'un droit de préemption. Parfois même, et il en est ainsi pour la Compagnie Française de Raffinage, les transferts d'actions doivent être autorisés au préalable par le Ministre des Finances. De la sorte, est évité le risque que ces sociétés passent sous le contrôle de capitalistes étrangers ou de Français qui ne seraient que des personnes interposées, agissant pour leur compte.

C'est au même souci que répondent certaines dispositions insérées récemment dans les statuts de la Société anonyme « Agence Havas », à la suite de la participation prise par l'Etat dans cette société, en application de la loi du 27 septembre 1940. Ici, les conditions sont différentes du fait qu'une partie du capital appartient à des actionnaires étrangers. Il a été prévu, pourtant, que les actions devraient désormais être mises sous la forme nominative et leur cession soumise à l'agrément du conseil d'administration ; en outre, certaines d'entre elles devront rester obligatoirement la propriété de personnes physiques ou morales françaises.

(1) Cf. ESCARRA. — *Les restrictions conventionnelles de la transmissibilité des actions.* — *Annales de droit commercial* 1911, page 335.

D'autre part, la loi du 21 mars 1941, dont les dispositions ont pris place dans les statuts, est venue réglementer le droit de vote dans les assemblées. Elle prescrit que le nombre de voix dont disposeront les actionnaires étrangers ne pourra jamais se trouver, par rapport au nombre de voix appartenant aux actionnaires français, dans une proportion supérieure à celle existant entre le capital possédé par les actionnaires étrangers et le capital possédé par les actionnaires français (1) ; elle prévoit, en outre, que dans le cas où l'Etat le jugera utile, le droit de vote des actionnaires français sera exercé collectivement par le représentant d'une assemblée spéciale, tenue préalablement à l'assemblée générale.

Il y a là dérogation formelle au droit commun commercial.

Il en est de même lorsque l'Etat possède, dans une société, des actions à vote plural. Ces actions ont, en effet, été interdites par la loi du 13 novembre 1933. Mais l'article 6 de cette loi a prévu qu'exceptionnellement, dans les sociétés à capital mixte, le droit de vote pourrait continuer à être réglé par les statuts en vigueur à la date de sa promulgation (2). Ce procédé, donnant à l'Etat un droit de vote supérieur à celui dont ils devait normalement disposer, était certes avantageux, mais il n'avait pas été très utilisé. Il éloignait en effet les particuliers, dont le concours est indispensable, et qui sont peu enclins à apporter leur participation dans de telles conditions. L'Etat s'était réservé pourtant, et possède encore actuellement, des actions à vote plural à la Compagnie Française des Pétroles, à la Société Française des Nouvelles-Hébrides et à la Compagnie Générale Transatlantique.

(1) La proportion statutaire des actionnaires étrangers dans le capital social est de 47,6 % (article 35).

(2) La réglementation du droit de vote des actionnaires dans les assemblées, avait fait l'objet de nombreux projets ou propositions de lois depuis 1922. La plupart de ces projets ou propositions et notamment la proposition de M. LAMOUREUX du 24 mars 1930 et le projet du Gouvernement présenté le 11 avril 1930, tendaient à supprimer les actions à vote plural, tout en laissant à l'Etat le droit de s'en faire attribuer, même dans l'avenir, dans les sociétés à capital mixte (Cf. *Recueil Sirey* 1934, page 1025).

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA GESTION

Par sa participation aux assemblées, et par les restrictions touchant la personnalité des actionnaires, dont il obtient l'insertion dans les statuts, l'Etat se trouve en général assuré de voir la majorité se prononcer, lors des délibérations d'actionnaires, dans le sens de l'intérêt national. Mais ce n'est pas là une garantie suffisante. Les actionnaires n'exercent en effet qu'un contrôle discontinu et *a posteriori*. D'autre part, la surveillance des commissaires aux comptes est bien souvent inopérante, en pratique. Aussi l'Etat s'est-il efforcé, dès l'origine des sociétés à capital mixte, d'intervenir dans leur gestion, en se faisant nommer administrateur. Cette intervention a été rendue obligatoire, par un décret-loi du 30 octobre 1935.

SECTION I.

L'Etat administrateur et le droit commun.

Des dispositions de l'article 22 de la loi du 24 juillet 1867, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 16 novembre 1940, il résulte que les sociétés anonymes sont administrées « par un conseil de trois membres au moins et de douze au plus, mandataires à temps, révocables, salariés ou gratuits, pris parmi les associés ». D'autre part, d'après l'article 26 de la loi du 24 juillet 1867, alinéa 1^{er} : « les administrateurs doivent être propriétaires d'un nombre d'actions déterminé par les statuts. »

Ainsi, tout actionnaire, propriétaire de ce nombre minimum d'actions peut, par là même, être choisi comme administrateur par l'assemblée générale (1).

Cette solution doit-elle être admise, même si l'actionnaire est une personne morale ? Une personne morale nommée administrateur de société ne peut, en effet, exercer les fonctions qui lui sont confiées que par délégation. Si son délégué n'est pas lui-même actionnaire, n'y a-t-il pas là infraction aux dispositions de la loi de 1867 ? D'autre part, un administrateur, par définition même, n'est responsable que devant l'assemblée générale qui l'a élu ; or, dans le cas où une personne morale se fait représenter pour exercer les fonctions d'administrateur, elle doit pouvoir révoquer son représentant, aussi bien que l'assemblée ; cette situation n'est-elle pas irrégulière en l'absence d'un texte exprès qui la légitime ? Enfin, la loi de 1867, ainsi que le décret-loi du 8 août 1935 et la loi du 16 novembre 1940 qui l'ont complétée sur ce point, déterminent avec précision les cas de responsabilité civile et pénale des administrateurs. Comment ces prescriptions seront-elles mises en jeu, contre un administrateur qui n'est que le délégué d'une personne morale ?

Ces questions ont été longtemps débattues par la doctrine (2). La plupart des auteurs soutenaient, en général, que les dispositions du droit commercial ne s'opposaient pas à la nomination d'une personne morale comme administrateur (3). Ils faisaient valoir que la personne morale était elle-même et elle seule administrateur, que la personne physique siégeant au conseil, en ses lieu et place, n'était qu'un simple mandataire, et qu'il était naturel d'admettre que ce manda-

(1) A la condition, bien entendu, qu'il ne soit pas soumis, par ailleurs, aux incapacités et déchéances prévues par la loi de finances du 30 décembre 1928 (article 88), le décret-loi du 4 avril 1934 (article 6) et le décret-loi du 8 août 1935.

(2) Cf. Paul PIC. — *Des sociétés commerciales* 1925, n° 116.

(3) Cf. en sens contraire : LACOUR et BOUTERON. — *Précis de droit commercial*, I, page 317, note.

taire pût être révoqué aussi bien par son mandant, que par l'assemblée générale. Ils ajoutaient que les responsabilités encourues par la personne morale en tant qu'administrateur pouvaient être efficacement sanctionnées, les responsabilités civiles lui incombant et son représentant supportant, au contraire, les responsabilités pénales.

Cette opinion s'est trouvée confirmée — du moins en ce qui concerne les sociétés — par le décret-loi du 29 novembre 1939 « tendant à la reprise du cours de certains délais suspendus au profit des mobilisés par le décret du 1^{er} septembre 1939 ». L'article 16 (alinéa 4) de ce décret, reconnaît en effet l'existence de sociétés-administrateurs ; il est ainsi conçu :

« Pendant la durée des hostilités, nonobstant toute clause contraire des statuts, toute personne ou *société* visée par l'article 1^{er} du décret du 1^{er} septembre 1939, *investie des fonctions d'administrateur* ou de membre d'un conseil de surveillance d'une société, aura le droit de se faire représenter aux séances du conseil par l'un de ses collègues audit conseil. »

Mais bien avant 1939, de nombreuses sociétés siégeaient dans les conseils d'administration et la possibilité d'être nommé administrateur a été reconnue à l'Etat, dès l'origine des sociétés à capital mixte.

Toutefois, l'application pure et simple des principes du droit commun commercial — qui, en l'absence de dispositions contraires, régit les sociétés à capital mixte — donnerait à l'Etat des droits assez limités.

L'Etat pourrait certes poser sa candidature à un siège du conseil d'administration. Du fait qu'il participe aux assemblées générales, sa nomination serait même certaine dans les sociétés dont il possède la majorité du capital ; dans les autres, elle ne serait qu'éventuelle ; mais, en tout état de cause, l'Etat ne disposerait que d'un seul siège. C'est dire que son influence au conseil, qui peut comprendre jusqu'à douze membres (1) et où les voix sont comptées par tête, serait assez restreinte.

(1) Chiffre maximum prévu par la loi du 16 novembre 1940.

Au surplus, il occuperait ce siège à titre essentiellement temporaire et toujours révocable.

Or l'Etat veut assurer un contrôle sérieux des sociétés dont il est actionnaire. Il veut « collaborer à leur gestion et y collaborer non seulement d'une façon intermittente comme peut le faire tout actionnaire dans les assemblées générales, mais aussi et surtout d'une façon constante et suivie, dans le conseil d'administration » (1). Il veut siéger au conseil, sans être soumis aux aléas de l'élection, et y disposer de plusieurs voix.

Pour parvenir à cette fin, deux procédés s'offraient à l'Etat, ainsi que l'a indiqué M. Rolland (2), le second d'ailleurs beaucoup plus éloigné du droit commun que le premier :

— le choix des administrateurs pouvait être confié à l'assemblée, en collaboration avec le Gouvernement, soit que la désignation fût faite par l'assemblée, sur une liste établie par les Ministres compétents, soit qu'elle fût faite par ceux-ci sur une liste de présentation émanant de l'assemblée ;

— ou bien deux sources de recrutement différentes pouvaient être établies : les administrateurs représentant le capital privé étant recrutés par l'assemblée, les représentants de l'Etat désignés par ce dernier.

C'est cette deuxième solution qui prévalut. L'Etat se réserve aux conseils d'administration des sociétés dont il est actionnaire, un certain nombre de sièges pour lesquels l'assemblée générale n'a ni droit d'investiture, ni droit de révocation. Cette prérogative, en même temps que le fait de la pluralité des sièges ainsi accordés à l'Etat constituent autant de dérogations à la loi organique du 24 juillet 1887.

(1) CHÉRON, *op. cit.*, p. 81.

(2) Voir la discussion sur la proposition de loi concernant l'Etat actionnaire (*Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1924, p. 131).

SECTION II.

L'évolution de la législation.

Dérogeant à la loi du 24 juillet 1867, l'institution d'administrateurs d'Etat doit être autorisée par une loi.

A l'origine, il n'y eut pas de texte général pris à cet effet, mais une série de lois spéciales concernant une société particulière ou certaines catégories de sociétés. C'est ainsi notamment que la loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique (article 10, 8^o g), celle du 11 août 1920 sur le réseau de transport d'énergie des régions libérées (article 3) et celle du 19 juillet 1922 sur les distributions d'énergie (article 18, 4^o bis) ont prévu que l'Etat serait représenté aux conseils d'administration des sociétés concessionnaires d'entreprises hydrauliques et des sociétés de transport d'énergie électrique, lorsqu'il souscrirait une partie de leur capital.

De même la loi du 25 juillet 1931 a approuvé la convention du 17 mai 1924 et les avenants des 19 mars 1929, 25 juin 1930 et 4 mars 1931 passés entre l'Etat et la Compagnie Française des Pétroles aux termes desquels l'Etat est représenté aux conseils d'administration de la Compagnie Française des Pétroles et de la Compagnie Française de Raffinage.

Par la suite, la loi du 11 décembre 1932 fixant le statut de l'aviation marchande (articles 9 et 10) a précisé que l'Etat prendrait part à l'administration des sociétés de navigation aérienne lorsqu'il participerait à la constitution de leur capital, et la loi du 20 juillet 1933 concernant la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique (article 6) a prévu que des administrateurs d'Etat siègeraient au conseil d'administration de cette société.

Ces différentes lois posaient le principe de la représentation de l'Etat ; elles ont été suivies, le plus souvent de décrets d'application qui fixaient le statut des représentants ainsi institués.

Tous ces textes ont contribué à rendre touffue et assez imprécise la législation des sociétés à capital mixte, en ce qui concerne les administrateurs d'Etat. Les représentants de l'Etat, en effet, recevaient un statut variable avec chaque décret, et surtout leurs pouvoirs et leur dénomination même différaient d'une loi à l'autre. Ils n'avaient pas toujours les mêmes attributions que des administrateurs ordinaires. C'est ainsi qu'auprès de la Compagnie Française des Pétroles et de la Compagnie Française de Raffinage, les conventions approuvées par la loi du 20 juillet 1933 instituaient non des administrateurs, mais des commissaires du Gouvernement qui avaient des pouvoirs supérieurs à ceux des administrateurs représentant le capital privé et pouvaient s'opposer à leurs décisions. De même, la loi du 11 décembre 1932, concernant l'aviation marchande, accordait aux administrateurs d'Etat un droit de veto sur certaines résolutions du conseil d'administration et en faisaient ainsi des commissaires, bien plutôt que des administrateurs. Le décret du 13 juin 1933 fixant les conditions d'application de cette loi stipulait que leur nomination devait être ratifiée par l'assemblée générale des actionnaires. Leur situation était ainsi tout à fait particulière.

Bien plus, il s'est trouvé des cas où des postes d'administrateurs furent réservés à l'Etat sans même qu'une telle dérogation à la loi de 1867 fût sanctionnée par un texte législatif. L'exemple le plus caractéristique à cet égard est celui de la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles dont les statuts prévoyaient que l'Etat aurait des représentants au conseil, en proportion égale à celle du montant des actions lui appartenant, par rapport au capital social (1).

Ce manque d'unité dans la réglementation des sociétés à capital mixte tenait à la diversité des causes pour lesquelles

(1) Les statuts de cette Société stipulaient, d'ailleurs, que l'Etat désignerait nominativement ses représentants, mais que leur nomination devrait être ensuite confirmée par l'assemblée générale ; de la sorte, il n'y avait que dérogation partielle à la loi de 1867. *Cf.* CHÉRON, *op. cit.*, p. 381.

l'Etat était amené à y participer, et aux conditions dans lesquelles ces participations étaient réalisées. Il était sans doute sans grand inconvénient pour les entreprises intéressées, mais il nuisait au bon fonctionnement du contrôle que devait assurer sur elles les pouvoirs publics.

Le décret-loi du 30 octobre 1935, organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat s'est efforcé de porter remède à cette situation.

Ainsi qu'il résulte du rapport qui le précède (1), il vise à poser des principes directeurs, notamment en matière de contrôle sur l'ensemble des sociétés d'économie mixte, et surtout à confier au Ministre des Finances, dont l'intervention n'était pas toujours prévue dans la législation antérieure, la haute main sur ce contrôle. Il ne concerne pas seulement les sociétés à capital mixte, mais toutes les entreprises auxquelles l'Etat a apporté son concours financier, quelle que soit la forme de ce concours.

En ce qui concerne les sociétés auxquelles l'Etat a fait des apports en capital, il différencie nettement les contrôleurs qui, ainsi que nous le verrons (2), peuvent être placés auprès d'elles, des administrateurs représentant l'Etat dans leur conseil d'administration.

Pour ces derniers, le décret-loi du 30 octobre 1935 dispose en son article 2 : « des postes d'administrateurs doivent être réservés à l'Etat dans les conseils d'administration de toutes les sociétés auxquelles l'Etat a fait des apports en capital ».

Le début de cet article est très explicite : « des postes d'administrateurs doivent être réservés à l'Etat » ; l'Etat est donc administrateur de droit, et les personnes physiques qu'il délègue, pour le représenter au conseil, sont entièrement indépendantes de l'assemblée générale.

(1) Voir également le rapport de la Commission des Offices, *infra* chapitre III, section I, page 49.

(2) Voir *infra*, chapitre III, section III.

La fin de l'article, au contraire, peut prêter à controverse. Que doit-on entendre par toutes les sociétés auxquelles l'Etat a fait des « apports en capital ». Cette expression vise-t-elle seulement les sociétés pour lesquelles l'Etat a participé à la constitution du capital, soit comme apporteur originaire, soit comme souscripteur à une augmentation de capital ? Doit-on admettre, au contraire, qu'il s'agit de toutes les sociétés dont il est actionnaire, qu'il soit devenu propriétaire de ses titres pour les avoir acquis d'un autre porteur, ou qu'il les ait simplement achetés en bourse ?

En faveur de la deuxième opinion on peut faire valoir que lorsque l'Etat a acquis des actions sur le marché, il est subrogé à l'actionnaire primitif et que, par conséquent, comme ce dernier, il est réputé avoir fait un « apport en capital ».

Quoi qu'il en soit, c'est la première interprétation, la plus restrictive, qui paraît avoir prévalu dans la pratique. Les dispositions du décret-loi de 1935 n'ont, en effet, été appliquées jusqu'à présent qu'aux sociétés dans lesquelles l'Etat est entré soit dès leur constitution, soit à l'occasion d'une augmentation de capital.

A la vérité, dans certaines sociétés, celles qui ont pour objet la fabrication ou le commerce des matériels de guerre, l'Etat peut être représenté au conseil d'administration, même s'il n'est devenu acquéreur de ses titres qu'en cours de société. Mais il existe, en ce cas, des textes spéciaux : une loi du 11 août 1936 a prévu, en effet, que les entreprises de cette nature ne pourraient fonctionner qu'avec l'autorisation et sous le contrôle de l'Etat ; par la suite, deux décrets d'application, des 16 et 26 janvier 1937, ont habilité l'Etat à y « prendre des participations financières » ; l'un et l'autre précisent que ces participations peuvent être réalisées « notamment selon les modalités suivantes :

« — soit par le rachat amiable de la fraction du capital correspondant au montant de la participation de l'Etat ;

« — soit au moyen de la souscription par l'Etat d'une augmentation de capital correspondant au montant de sa participation ;

« — soit par l'apport dans une société existante ou dans une société nouvelle de biens expropriés par l'Etat en vertu de la loi du 11 août 1936 ».

L'adverbe « notamment » précédant cette énumération, laisse à l'Etat la faculté d'utiliser tout autre procédé, par exemple celui d'achat d'actions en bourse.

Or, le décret du 16 janvier 1937 — qui vise les participations supérieures aux deux tiers du capital — dispose qu'elles entraîneront l'attribution à l'Etat d'un poste d'administrateur, et le décret du 26 janvier 1937 — qui concerne les participations inférieures aux deux tiers du capital — donne, à l'Etat, le droit d'occuper deux ou plusieurs sièges au conseil d'administration.

L'expression « sociétés auxquelles l'Etat a fait des apports en capital », figurant au décret-loi de 1935, semble, d'autre part, sous-entendre que l'Etat a souscrit à un assez grand nombre d'actions. De même d'ailleurs, les termes « participations financières » du décret du 26 janvier 1937, paraissent impliquer, bien que les participations qu'ils visent soient inférieures aux deux tiers du capital, que l'Etat est propriétaire d'un paquet assez important de titres. Il faut donc admettre que la simple possession de quelques actions d'une société, ne confère pas à l'Etat le droit d'être représenté au conseil d'administration. C'est d'ailleurs l'opinion émise par le Conseil d'Etat à propos de l'affaire de la Société des Moteurs Gnome et Rhône :

En exécution du décret du 26 janvier 1937, un décret du 4 mai de la même année, a prescrit l'acquisition en bourse, par l'Etat, de 100 actions de la Société des Moteurs Gnome et Rhône. Il a prévu, en outre, que dès la réalisation de cette opération, les statuts de la Société devrait être modifiés afin de réserver à l'Etat deux sièges d'administrateurs.

La Société s'est pourvue devant le Conseil d'Etat.

Dans un arrêt rendu le 19 avril 1940 (1), ce dernier a jugé que le seul fait par l'Etat d'être actionnaire d'une société

(1) *Recueil Sirey* 1941, III, 17 avec note de M. Pierre MASSON.

ne devait pas entraîner, dans tous les cas, son intervention au conseil d'administration. Il a estimé que l'Etat n'a véritablement une « participation financière » que s'il se rend propriétaire d'une part de capital assez importante pour qu'il soit possible de le regarder comme ayant dans l'affaire « un intérêt réel ». Pour cette raison, le décret du 4 mai 1937 a été annulé. La Société des Moteurs Gnome et Rhône obtenait gain de cause, car les 100 actions qu'avait acquises l'Etat représentaient moins de 1/2500 de son capital.

Le Conseil d'Etat n'a pas précisé dans son arrêt, ce qu'il entendait par « intérêt réel ». D'après les conclusions du commissaire du Gouvernement, l'Etat a, dans une société un « intérêt réel » s'il y possède le nombre minimum d'actions exigé par les statuts pour être administrateur.

C'est là une limite évidemment assez arbitraire, puisqu'elle varie avec chaque société, et il ne semble pas qu'elle puisse être adoptée d'une manière générale ; les statuts de la Société des Moteurs Gnome et Rhône stipulent que les administrateurs doivent être propriétaires de 300 actions ; s'ils avaient fixé le chiffre de 50 au lieu de celui de 300, l'arrêt du Conseil d'Etat condamnait la solution proposée par le commissaire du Gouvernement.

Actuellement d'ailleurs, dans la quasi-totalité des sociétés dont il est actionnaire, l'Etat possède une participation au moins égale à 30 % du capital. L'application de l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935 ne souffre donc aucune difficulté.

Il est à noter enfin, qu'aux termes de cet article « des postes d'administrateurs *doivent* être réservés à l'Etat ». Par conséquent, l'institution d'administrateurs d'Etat n'est pas seulement légale, elle est obligatoire. Et il faut reconnaître que les prescriptions du décret-loi de 1935, ont été, sur ce point, assez strictement observées.

SECTION III.

Le statut des administrateurs d'Etat.

L'article 2 (§ 2) du décret-loi du 30 octobre 1935 prévoyait qu'un décret contresigné par le Ministre des Finances fixerait le statut des administrateurs d'Etat. En fait, ce décret n'est jamais intervenu. Dès lors, la situation des administrateurs d'Etat continue à être déterminée spécialement pour chaque entreprise, tantôt par la loi autorisant la prise de participation de l'Etat, tantôt par un décret d'application, tantôt même par la convention passée entre l'Etat et la Société ou plutôt par les statuts de celle-ci. .

Des règles générales peuvent pourtant être posées, déduites à la fois de la loi du 24 juillet 1867 — qui s'applique toujours en l'absence de dispositions contraires —, des clauses le plus fréquemment insérées dans les différents textes intervenus en la matière, et de la pratique administrative. Elles concernent le nombre, la désignation, la responsabilité et les pouvoirs des administrateurs d'Etat (1).

Sur le nombre des administrateurs d'Etat, l'article 2 du décret-loi de 1935 n'apporte aucune précision. Bien au contraire, il prête à discussion. Les termes « des postes d'administrateurs doivent être réservés à l'Etat dans les conseils d'administration de toutes les sociétés... » peuvent s'entendre que l'Etat doit disposer d'au moins un siège ou, au contraire, d'au moins deux sièges d'administrateurs, selon que l'on considère le pluriel « des postes » comme s'appliquant aux sociétés dans leur ensemble ou au contraire à chaque société. La première interprétation, plus restrictive, est par là même mieux défendable. Elle est d'ailleurs confirmée par le décret

(1) Cf., à cet égard, le projet établi par la Société d'Etudes Législatives en 1924 (articles 6 à 9) et celui de M. CHÉRON (articles 5 à 9), *op. cit.*, page 426.

du 16 janvier 1937 (article 5) en vertu duquel *un* poste d'administrateur doit être attribué à l'Etat dans les entreprises de matériel de guerre dont il possède plus de deux tiers du capital.

Pour la même raison, on doit admettre que l'Etat à qui sont réservés un certain nombre de sièges ne peut être, en outre, nommé administrateur par l'assemblée générale ; la loi de 1867 prévoit implicitement, en effet, qu'un actionnaire ne peut être élu qu'à un siège du conseil d'administration ; l'Etat étant déjà administrateur, il semble bien qu'il ne puisse pas être investi d'un siège supplémentaire par les actionnaires. Sans doute cette opinion est-elle discutable, mais il n'y a pas d'exemple en sens contraire. D'ailleurs, si l'Etat était désigné comme administrateur par l'assemblée, il le serait à titre temporaire et essentiellement révocable, et cela ne présenterait guère d'intérêt pour lui.

Avant 1935, la pratique la plus courante était d'autoriser l'Etat à disposer d'un nombre de sièges proportionnel à sa participation au capital. C'est la solution consacrée par les décrets des 18 octobre et 28 mars 1923, pris en application des lois des 16 octobre 1919 et 11 août 1920 (énergie hydraulique) et par les lois des 11 décembre 1932 (navigation aérienne) et 20 juillet 1933 (Compagnie générale Transatlantique) (1).

Ce système a été peu à peu abandonné.

La tendance actuelle est bien plutôt de réserver à l'Etat d'autant moins de postes d'administrateurs que sa participation est plus considérable. Dans le cas où il possède plus de la moitié du capital social, on considère que l'influence

(1) La loi du 11 décembre 1932 a été abrogée par la loi du 19 septembre 1941 ; mais la Société « Air-France », seule société de navigation aérienne à capital mixte, continue à être régie par la loi du 11 décembre 1932.

La loi du 20 juillet 1933 a été modifiée à maintes reprises, et en dernier lieu par la loi du 29 novembre 1940, d'après laquelle l'Etat dispose de 9 sièges sur 11 au conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique.

qu'il peut exercer aux assemblées générales rend inutile de lui octroyer une place importante au conseil d'administration. A cet égard, le régime institué par les deux décrets des 16 et 26 janvier 1937, en ce qui concerne les entreprises de matériel de guerre, est tout à fait caractéristique : l'Etat n'a qu'un siège d'administrateur dans les sociétés dont il possède plus des deux tiers du capital ; il en a plusieurs dans les autres.

En même temps, la nécessité s'est fait jour de ne pas enlever au capital privé toute influence au conseil d'administration. Les particuliers, en effet, ne se montrent pas toujours très disposés à apporter leur participation dans une société où la mainmise de l'Etat sur l'administration et la direction est complète.

En dehors de cette considération, le but poursuivi par l'Etat, lorsqu'il fait des apports en capital dans une entreprise d'intérêt général est certes d'exercer sur elle son contrôle, mais aussi de lui laisser une gestion purement commerciale, la seule compatible avec son objet. Or, la présence au conseil d'administration d'une majorité de représentants de l'Etat irait à l'encontre de cet objectif.

C'est pourquoi les administrateurs d'Etat dans une société à capital mixte sont, le plus souvent, en minorité au conseil d'administration (1). Ce n'est d'ailleurs pas une règle absolument générale : l'Etat a six sièges sur douze au conseil d'administration de la Société Nationale des Chemins de fer (loi du 10 octobre 1940) et neuf sièges sur onze au conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique (loi du 29 novembre 1940). Ces deux Sociétés présentent, il est vrai, un caractère particulier. Ce sont des services publics dont le fonctionnement régulier est absolument indispensable, et l'Etat ne s'est pas borné à leur faire des apports en capital mais leur consent également des avances ou des subventions.

(1) Leur nombre est fréquemment de deux, ce qui donne à l'Etat, depuis la loi du 16 novembre 1940 sur les sociétés anonymes, un sixième au moins des voix, au conseil d'administration.

Quelle que soit la place qui lui est réservée au conseil d'administration, l'Etat, personne morale, ne peut exercer les fonctions d'administrateur que par délégation. Mais le décret-loi de 1935 n'a pas précisé les conditions dans lesquelles s'opère cette délégation. L'Etat doit-il désigner autant de personnes physiques qu'il a de sièges à sa disposition, ou bien un seul représentant à plusieurs voix ? Les deux systèmes pourraient se concevoir ; le premier, moins éloigné de la loi de 1867, d'après laquelle les voix se comptent par tête au conseil, a prévalu en pratique ; il permet à l'Etat de se faire représenter par des agents de compétences diverses, dont la présence au conseil n'est pas sans utilité pour la Société.

Quant au mode de désignation de ces représentants, en l'absence d'un décret fixant le statut des administrateurs d'Etat, il est variable d'une société à l'autre.

La plupart des textes particuliers — lois ou décrets d'application — concernant les sociétés, prévoient que les délégués de l'Etat au conseil d'administration seront nommés par décret ou, plus fréquemment, par arrêté. Mais, pour certaines sociétés, il n'existe aucune précision : on considère alors qu'une simple décision administrative suffit. La loi du 27 juillet 1940, aux termes de laquelle les actes administratifs individuels pris antérieurement sous forme de décrets, doivent l'être sous forme d'arrêtés, a contribué à atténuer cette diversité ; mais il serait bon qu'un décret vint unifier totalement ces différentes procédures en prescrivant que les administrateurs d'Etat seront, dans tous les cas, nommés par arrêtés signés du Ministre des Finances et des Secrétaires d'Etat auxquels ressortit l'activité de la Société.

Le choix des ministres est en certains cas limité. C'est ainsi, par exemple, que le décret du 18 octobre 1923, pour les entreprises concessionnaires d'énergie hydraulique, a prévu que les administrateurs d'Etat devaient être pris parmi des fonctionnaires en activité de service ou honoraires

occupant ou ayant occupé des postes bien déterminés (1).

La loi du 10 juin 1940 apporte des restrictions du même genre pour le choix des administrateurs de la S. N. C. F., et exclut même les fonctionnaires à la retraite.

La loi du 29 novembre 1940 relative à la haute administration de la Compagnie Générale Transatlantique est un peu plus large, puisqu'elle admet pour représenter l'Etat non seulement des fonctionnaires des Finances ou de la Marine, mais même des personnalités, françaises d'origine, ayant une compétence dans les domaines maritime, financier ou colonial.

Pour les sociétés à l'égard desquelles n'existent pas de dispositions de ce genre, les ministres intéressés ont toute liberté quant à la désignation des administrateurs d'Etat, mais ils les choisissent toujours, en fait, parmi des fonctionnaires ; ils ont ainsi sur eux une autorité plus grande. C'est une méthode assez heureuse qui devrait être érigée en règle formelle. Il est à noter d'ailleurs que l'article 9 de la loi du 28 février 1940 relative au domaine de l'Etat prévoit expressément que les agents de la Régie des Domaines sont habilités à représenter l'Etat au sein des conseils d'administration ; mais il n'y a là aucune obligation ; c'est une simple indication.

Le mandat confié aux représentants de l'Etat est essentiellement temporaire. Sauf stipulation contraire (2), il est de même durée que celui des administrateurs ordinaires, soit six ans au maximum ; il n'y a aucune raison de déroger sur ce point aux dispositions de la loi de 1867.

En outre, les administrateurs d'Etat, s'ils ne peuvent en aucun cas être révoqués par l'assemblée générale, sont sous la tutelle étroite des ministres qui les ont désignés. Ceux-ci peuvent, à tous moments, mettre fin à leurs fonctions, par

(1) La liste qui figure dans le décret du 18 octobre 1923 que nous avons donnée à propos de la représentation de l'Etat aux assemblées générales, s'applique également aux administrateurs d'Etat (voir *supra*, chapitre I, section II, page 14).

(2) Cf. notamment le décret du 28 mars 1923 pour les sociétés de transport d'énergie des régions libérées.

un acte pris en la même forme que leur nomination. Cette faculté n'est généralement pas prévue expressément dans les textes mais elle résulte du caractère même des représentants de l'Etat. C'est l'Etat, en effet, qui est administrateur ; ses représentants ne sont que ses mandataires, ses porte-parole, et il doit pouvoir s'en défaire en cas de faute.

Pour la même raison, en l'absence de dispositions contraires (que l'on rencontre par exemple dans le décret du 18 octobre 1923), les administrateurs d'Etat ne doivent recevoir de la Société ni jetons de présence, ni tantièmes, ni rémunérations d'aucune sorte. C'est à l'Etat qu'il appartient d'en bénéficier ; rien ne l'empêche d'ailleurs d'octroyer à ses représentants, une indemnité spéciale. Cette pratique est suivie, à juste titre, dans la majorité des sociétés.

Les administrateurs de sociétés anonymes encourent, d'après la loi de 1867 (articles 42, 44 et 45), complétée par le décret-loi du 8 août 1935 et la loi du 16 novembre 1940, de lourdes responsabilités, tant civiles que pénales. La situation de l'Etat-administrateur pose, là encore, un problème qui n'est pas résolu par le décret-loi de 1935 : est-ce l'Etat lui-même qui est responsable ou bien sont-ce ses représentants qui doivent être actionnés en dommages-intérêts ou poursuivis devant les tribunaux répressifs (1) ?

La solution en est commandée par la nature de la délégation donnée par l'Etat à ses représentants.

L'Etat étant le véritable administrateur, c'est lui qui doit assumer la responsabilité civile, sauf à se retourner ensuite contre ses délégués, si ceux-ci, dans l'exécution de leur mission, ont commis une faute personnelle. Bien entendu, ainsi que l'a noté M. Rolland (2), la responsabilité civile encourue par l'Etat n'a rien de commun avec l'obligation d'indemniser qui peut lui incomber à raison du fonctionnement défectueux

(1) Cf. CHÉRON, *op. cit.*, page 91.

(2) Rapport présenté au nom de la Société d'Etudes Législatives par M. Louis ROLLAND, Bulletin de la Société, 1924, page 56.

d'un service public et qui s'apprécie suivant des règles particulières. Elle est déterminée d'après les règles du droit privé, dans les mêmes conditions que celle d'un administrateur ordinaire et relève, par suite, des tribunaux judiciaires. Notre droit public ne s'oppose nullement à ce que l'Etat, supporte des responsabilités de ce genre ; il en est ainsi lorsqu'il gère des entreprises industrielles ou qu'il emploie des procédés de gestion privée, pour assurer la marche d'un service public.

Quant à la responsabilité pénale, elle incombe, au contraire, aux représentants de l'Etat. Si ceux-ci, en effet, commettent une infraction, ils le font de leur propre initiative, et par leur seule faute.

D'après l'article 44 de la loi de 1867, la responsabilité des administrateurs d'une société est tantôt individuelle, tantôt solidaire. Mais, même dans le cas où elle est individuelle, il existe, pour eux, une solidarité limitée d'une nature toute spéciale. L'article 26 de la loi de 1867 impose, en effet, à chaque administrateur, l'obligation de déposer dans la caisse sociale un nombre d'actions déterminé par les statuts, dont il doit être propriétaire. Ces actions sont affectées, dans leur ensemble, à la garantie de tous les actes de gestion, même de ceux qui seraient personnels à l'un quelconque des administrateurs. Cette obligation de dépôt incombe évidemment à l'Etat pour les sièges qu'il détient, et non à ses représentants. Certains auteurs, et notamment M. Rolland, ont proposé de l'en dispenser pour la raison que sa solvabilité est certaine. Mais ce serait le décharger en même temps de la responsabilité qui pèse sur les autres administrateurs, et il n'y a pas intérêt à déroger sur ce point au droit commun commercial, auquel l'Etat doit rester soumis dans toute la mesure du possible, lorsqu'il participe au capital d'une société.

Si, d'ailleurs, le décret-loi du 30 octobre 1935 n'apporte aucune précision sur cette question, comme sur celle de la responsabilité, de nombreux textes particuliers, au contraire, sont très explicites sur l'un et l'autre points. Le plus ancien,

le décret du 18 octobre 1923, qui concerne les entreprises d'énergie hydraulique s'exprime ainsi :

« Les dispositions des statuts relatives au nombre d'actions qui doivent être possédées par les administrateurs et affectées à la garantie de leur gestion, sont applicables directement à l'Etat, en proportion du nombre de ses représentants au conseil d'administration (article 8, § 2).

« Les responsabilités civiles résultant de l'exercice du mandat des représentants incombent à l'Etat (article 8, § 4).

« Les responsabilités pénales sont encourues par les délégués, personnellement (article 8, § 5). »

Des dispositions analogues sont contenues dans le décret du 13 juin 1933 (articles 4 et 5) relatif au conseil d'administration des sociétés de navigation aérienne subventionnées et dans celui du 29 septembre 1933 (articles 4 et 5) sur la représentation de l'Etat au conseil d'administration de la Compagnie Générale Transatlantique.

C'est là la solution la plus logique, conforme à la pratique couramment suivie dans la vie privée, en cas de représentation d'une société au conseil d'administration d'une autre société.

Les administrateurs d'Etat ont des pouvoirs absolument analogues à ceux des autres administrateurs. Ils ne sont qu'une voix parmi d'autres au conseil d'administration. Ils n'ont aucun moyen, en principe, d'y faire prévaloir leur opinion. Le plus souvent, pourtant, il en est tenu compte. C'est qu'en effet la participation de l'Etat, souvent assez considérable, lui donne, aux assemblées générales, une place importante. Il est bien évident que si les décisions prises par le conseil au cours de l'exercice ne recueillent pas son assentiment, il s'efforcera d'obtenir, ainsi que le ferait tout gros actionnaire privé, la révocation ou, à tout le moins, la non-réélection des administrateurs dont il réproouve la conduite.

Les assemblées générales sont normalement convoquées en fin d'exercice, mais l'Etat peut rendre son intervention

plus rapide en faisant insérer dans les statuts, une disposition d'après laquelle l'assemblée peut être réunie à la demande d'un certain nombre d'actionnaires représentant une proportion déterminée du capital. Cette clause n'est pas du tout en opposition avec la loi de 1867 et certains auteurs ont même proposé de la rendre légalement obligatoire (1). On la rencontre en particulier dans les statuts des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques et de la Société Française des Nouvelles-Hébrides (2). De la sorte, l'Etat, informé par ses représentants que le conseil a pris ou est sur le point de prendre une résolution susceptible de porter atteinte à l'intérêt national peut le faire revenir sur sa décision, en le menaçant de révocation par l'assemblée générale.

Mais ce système n'est efficace qu'au cas où l'Etat a voix prépondérante dans les assemblées ; si sa participation est largement minoritaire, il est absolument inopérant.

C'est pourquoi, comme nous allons le voir, dans toutes les sociétés à capital mixte, l'Etat a toujours imposé certaines conditions à la nomination des administrateurs privés.

SECTION IV.

Le contrôle exercé par l'Etat sur les administrateurs privés.

L'Etat, comme tous les autres actionnaires participe à l'élection des administrateurs. Mais cela ne lui permet pas d'éliminer du conseil d'administration, du moins dans les sociétés où sa participation est relativement peu importante, ceux dont il est à craindre qu'ils donnent à la société une activité contraire à l'intérêt national. Aussi, de tout temps,

(1) Cf. LYON-CAEN et RENAULT. — *Traité de Droit commercial*, n° 849.

(2) Dans les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques, le conseil d'administration est tenu de convoquer l'assemblée générale, lorsque la demande lui en est adressée par un ou plusieurs actionnaires représentant au moins le quart du capital social ; pour la Société Française des Nouvelles-Hébrides, il suffit que les actionnaires représentent le cinquième du capital.

l'Etat a-t-il exigé l'insertion dans les statuts de clauses particulières destinées à parer à une telle éventualité.

La première — que nous avons déjà rencontrée — est celle qui oblige les actionnaires à être de nationalité française.

Les administrateurs devant être actionnaires, le conseil d'administration se trouve, par là-même, composé uniquement de français. Dans le cas exceptionnel où une partie des actions se trouvent entre des mains étrangères, il peut être prévu que le conseil d'administration sera composé, en majorité, de citoyens français ; une disposition de ce genre se rencontre, par exemple, dans les statuts de la Société Havas dans laquelle les étrangers sont admis.

L'Etat est même allé plus loin dans quelques sociétés, en se réservant le droit, pour une certaine proportion des sièges du conseil, de proposer aux suffrages de l'assemblée des candidats de son choix. C'est ainsi que les statuts des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques prévoient que l'Etat, en la personne du Ministre de l'Air, peut présenter à l'assemblée, en vue de leur nomination comme administrateur, tels des actionnaires qu'il désigne, sans que le nombre des administrateurs nommés à la suite de cette présentation puisse excéder, compte tenu des représentants de l'Etat, les deux tiers des membres composant le conseil.

Enfin, la clause la plus restrictive, que l'on rencontre, par exemple, à la Compagnie Française des Pétroles, soumet à l'agrément des ministres intéressés les désignations d'administrateurs auxquelles procède l'assemblée.

Cette dernière procédure a été étendue à la grande majorité des sociétés à capital mixte, par la loi du 9 novembre 1940.

L'article 1^{er} de cette loi prévoit que, dans toutes les sociétés d'intérêt public, « la désignation des administrateurs ne devient définitive que si, dans le délai de quinze jours

francs, le Secrétaire d'Etat aux Finances et le Secrétaire d'Etat intéressé n'y ont pas mis opposition ». L'article 2 précise que les désignations d'administrateurs seront notifiées immédiatement à l'Etat et que le délai de 15 jours court à partir de la date de réception de cette notification. Ces dispositions ont été rendues applicables aux sociétés ayant leur siège social en Algérie par le décret du 18 décembre 1940, et dans les territoires relevant de l'autorité du Secrétaire d'Etat aux Colonies par les décrets des 21 mai et 13 novembre 1941 (1).

L'article 1^{er} de la loi du 9 novembre 1940 donne la définition des « sociétés d'intérêt public ». Ce sont toutes les sociétés dont le capital est égal ou supérieur à 20 millions de francs et qui ont obtenu de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public, soit une concession de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité, soit une concession de transports aériens, maritimes ou terrestres, ainsi que les sociétés où l'Etat, une collectivité ou un établissement public détient, à quelque titre que ce soit, une participation au capital égale ou supérieure à 20 %.

La loi du 9 novembre 1940 ne concerne donc pas les seules sociétés dont l'Etat est actionnaire et, pour celles-ci, elle ne vise même que les sociétés dont il détient au moins 20 % du capital. Cette définition est à rapprocher de l'arrêt du Conseil d'Etat, d'après lequel l'Etat ne peut se réserver de sièges au conseil d'administration d'une société qu'à la condition d'avoir, dans l'entreprise, un « intérêt réel ». Peut-être un texte pourrait-il, en reprenant les conclusions de la jurisprudence administrative, donner une définition de l'« intérêt réel » qui soit précisément une participation minima égale à un pourcentage déterminé du capital social.

Cette conception serait certes assez arbitraire, mais elle aurait du moins l'avantage d'être précise et équitable puisqu'elle soumettrait toutes les sociétés au même régime.

(1) Le décret du 18 décembre 1940 donne aux Ministres de l'Intérieur et des Finances un délai de vingt jours pour se prononcer ; celui du 13 novembre 1941, accorde au Ministre des Finances et au Secrétaire d'Etat aux Colonies, un délai de deux mois.

La loi du 9 novembre 1940 est intéressante en ce sens qu'elle s'applique à la quasi-totalité des sociétés à capital mixte, mais il ne faut pas en attendre de trop grands résultats. Si, en effet, l'Etat ne met pas opposition à la désignation d'un administrateur, celui-ci reste en fonctions pendant toute la période pour laquelle il a été nommé, et sans que l'Etat ait aucun pouvoir sur lui. Or, le délai pendant lequel l'Etat est appelé à se prononcer est assez court — quinze jours francs — et l'on peut se demander, sauf dans le cas de renouvellement de mandat, où l'activité de l'administrateur a pu être réellement appréciée, s'il n'est pas insuffisant pour permettre de procéder à une enquête sérieuse ; le danger est d'autant plus grave que, s'il n'y a pas opposition, l'administrateur désigné, jouit, en quelque sorte, d'une investiture officielle.

SECTION V.

L'Etat, président du conseil d'administration.

Dans la plupart des sociétés à capital mixte, l'Etat, se souciant de laisser à l'entreprise une gestion véritablement commerciale, abandonne au capital privé, la présidence du conseil d'administration. Il en va pourtant autrement dans quelques sociétés.

Ainsi, le décret-loi du 6 mai 1939 prévoit que dans les compagnies de navigation maritime ou aérienne, dont plus de la moitié du capital social appartient à l'Etat, le président du conseil d'administration est nommé par décret. De même, la loi du 10 octobre 1940 dispose que le président du conseil d'administration de la Société Nationale des Chemins de Fer est choisi parmi les représentants de l'Etat, la loi du 29 novembre 1940 que celui de la Compagnie Générale Transatlantique est nommé par arrêté des Ministres Secrétaires d'Etat aux Finances et à la Marine, la loi du 9 décembre 1941, que celui de la Banque de l'Indochine l'est par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances et du Secrétaire d'Etat aux

Colonies, et la loi du 9 février 1941, que la présidence est attribuée à l'Etat au conseil d'administration de la Société Française des Nouvelles-Hébrides. Ce sont là il est vrai, des sociétés dans lesquelles l'Etat n'a pas seulement fait des apports en capital, mais qu'il a fait bénéficier également d'importants avantages, d'ordre administratif — concession ou privilège —, ou d'ordre financier — octroi de subventions, d'avances, ou de garanties d'intérêts.

L'Etat a ainsi la haute main sur ces entreprises ; il dirige, en fait, l'ensemble des affaires sociales (1).

On voit par là, quel procédé d'intervention extrêmement souple constitue pour l'Etat la société à capital mixte, qui, le plus souvent, conserve les caractères essentiels d'une société privée, mais qui, en certains cas extrêmes, se rapproche considérablement d'une régie pure et simple (2).

(1) Surtout depuis la loi du 16 novembre 1940, d'après laquelle, du moins dans les sociétés métropolitaines, le directeur général est le président du conseil d'administration ou exerce ses fonctions pour le compte et sous la responsabilité du président.

(2) Cf. Jacques LAFFITTE. — *La Société Nationale des Chemins de Fer Français*, chapitre V, page 127.

CHAPITRE III

LES ORGANES SPÉCIAUX DE CONTROLE

L'Etat en prenant part aux assemblées n'exerce sur la société qu'un contrôle *a posteriori*. En se réservant un certain nombre de postes d'administrateurs, il peut faire entendre sa voix au conseil et coopère ainsi à la gestion de l'entreprise ; mais, sauf dans les cas exceptionnels où il dispose de plus de la moitié des sièges, et malgré toutes les garanties qu'il peut prendre, relativement à la personnalité des actionnaires ou à celle des administrateurs privés, il n'a pas, par là même, l'assurance de voir l'activité de la société s'exercer dans un sens absolument conforme à ses vues. Il a moins de garanties, en réalité, qu'une société privée possédant une part importante du capital d'une autre société. On sait trop, en effet, qu'en ce cas, bien que son intervention reste souvent occulte, et malgré les dispositions de la loi de 1867, la société dirige en fait la marche de l'entreprise dont elle est actionnaire.

Il est apparu, dès l'origine des sociétés à capital mixte, qu'en sa qualité de puissance publique, l'Etat ne pouvait pas borner son rôle à un droit de surveillance s'exerçant après coup, ou à une participation plus ou moins large à la direction, qu'il était opportun, pour lui, d'avoir en permanence auprès de la société, un délégué destiné à le renseigner sur la marche des affaires sociales, à assurer la sauvegarde de ses intérêts matériels et moraux, et, qu'en définitive, il devait soumettre les sociétés à capital mixte à un contrôle strict, en cours même de gestion.

Ce contrôle présente, pour l'Etat, une double nécessité : dans le domaine technique, s'assurer que l'activité de la

société est bien dirigée dans le sens de l'intérêt général ; dans le domaine financier, éviter que les deniers publics mis à la disposition de la société ne soient dilapidés par suite d'une mauvaise gestion de l'entreprise.

A l'origine, ce contrôle fut organisé sans aucune vue d'ensemble et ne fut pas établi dans toutes les sociétés. Le plus souvent d'ailleurs, contrôle financier et contrôle technique étaient confondus et n'étaient même pas toujours distincts du contrôle exercé par les représentants de l'Etat au conseil d'administration.

Puis, des mesures générales furent prises en 1935, destinées avant tout, à assurer la sauvegarde des finances publiques. Elles visaient en premier lieu à différencier nettement les administrateurs des contrôleurs. Elles tendaient également à uniformiser, dans l'ensemble des sociétés à capital mixte, le contrôle financier — jusqu'alors assez sommaire — en le distinguant du contrôle technique. Mais elles n'apportaient aucune modification dans le régime de ce dernier.

La mise en application de ces dispositions — d'abord assez lente — fut poursuivie surtout depuis la guerre, en même temps qu'un effort était fait pour généraliser le contrôle technique.

Toutefois, même à l'heure actuelle, les organes spéciaux de contrôle placés auprès des sociétés à capital mixte sont encore d'une extrême diversité.

SECTION I.

Les commissaires du Gouvernement et le rapport de la Commission des Offices.

La plupart des sociétés à capital mixte furent, dès leur création, soumises à un contrôle spécial de l'Etat qui n'a plus rien de commun avec le droit privé, et se rapproche beaucoup plus de la tutelle administrative que du contrôle exercé sur une société par les actionnaires ordinaires.

Ce contrôle fut confié soit à de véritables contrôleurs, soit à des fonctionnaires qui étaient chargés, en même temps, de représenter l'Etat au conseil d'administration, désignés les uns et les autres, en général, sous le nom de commissaires du Gouvernement. Institué tantôt par un texte législatif ou réglementaire, tantôt, et beaucoup plus souvent par accord contractuel avec l'entreprise, il a été organisé, dans chaque société, selon des règles particulières, variant d'ailleurs considérablement d'une société à l'autre, ainsi qu'il ressort des exemples suivants.

Le décret du 18 octobre 1923, relatif aux entreprises concessionnaires d'énergie hydraulique, le premier texte en matière de sociétés à capital mixte, ne donnait à l'Etat actionnaire que les pouvoirs restreints que nous avons déjà étudiés : participation aux assemblées générales d'actionnaires et représentation au conseil d'administration. Mais il disposait que l'Etat pourrait, s'il était en même temps obligataire, placer auprès de la société un commissaire du Gouvernement. En fait, la plupart des sociétés hydro-électriques, même celles dont l'Etat ne possédait que des actions, furent dotées de commissaires du Gouvernement. Ceux-ci ont, en vertu du décret précité, le droit d'assister au conseil d'administration et, lorsqu'une décision y est prise qui leur paraît contraire à l'acte de concession ou au contrat financier conclu entre l'Etat et la Société, ils peuvent demander une seconde délibération. Cette demande suspend de plein droit, même si le conseil la maintient, l'exécution de la décision attaquée, qui est soumise au Ministre des Travaux Publics. Faute pour celui-ci de statuer dans le délai de huit jours, la société peut passer outre, sous sa responsabilité. Les commissaires du Gouvernement possèdent, d'autre part, les mêmes droits d'investigation que les commissaires aux comptes et peuvent notamment procéder à toute époque à la vérification des livres et documents comptables.

De même, la Compagnie Française des Pétroles fut soumise, dès son origine, en 1924, au contrôle de deux commissaires

du Gouvernement. A cette époque, l'Etat n'était pas actionnaire de cette Société, mais il l'avait autorisée à acquérir les 40.000 actions ayant appartenu à la Deutsche Bank, qui constituaient, conformément à l'article 7 de l'accord de San-Remo, la participation française dans le capital de la « Türkisch Petroleum ». Ce privilège ne pouvait aller sans garantie, et c'est à quoi répondait l'institution des deux commissaires du Gouvernement. Ceux-ci, nommés l'un par le Ministre des Finances, l'autre par le Ministre des Travaux publics, reçurent pour mission de sauvegarder les droits de l'Etat. Ils peuvent s'opposer à l'exécution des décisions du conseil d'administration et même des assemblées générales ; il leur appartient alors d'informer de leur opposition les Ministres intéressés qui doivent statuer dans un délai de quinze jours, faute de quoi la Compagnie peut passer outre. En cas de désaccord entre la Société et le Gouvernement, celui-ci peut demander à la Compagnie de prendre une nouvelle délibération qui est exécutoire, sauf pour un certain nombre de questions énumérées dans les statuts, pour lesquelles la décision définitive est prise par le Gouvernement ou le Président du Conseil d'Etat agissant comme arbitre.

Mais, indépendamment de ces fonctions de contrôleurs, les commissaires du Gouvernement furent chargés de représenter l'Etat au conseil d'administration, aux séances duquel ils ont voix délibérative. Lorsque l'Etat entra dans la Société comme actionnaire (convention du 25 juin 1930 approuvée par la loi du 25 juillet 1931) (1), les commissaires du Gouvernement furent maintenus avec les mêmes pouvoirs, en sorte qu'il ne fut pas jugé utile de nommer, à côté d'eux, des administrateurs d'Etat.

La Compagnie Française de Raffinage fut soumise à un régime tout à fait analogue : deux commissaires du Gouvernement y sont à la fois administrateurs et contrôleurs. Mais leurs moyens d'action comme contrôleurs y sont infiniment

(1) Cf. *Recueil Dalloz*, 1932-IV-33, avec note de M. Trotabas.

plus réduits ; ils ne disposent, en effet, que des pouvoirs d'un commissaire aux comptes.

Un contrôle du même ordre fut institué sur les sociétés de navigation aérienne par la loi du 11 décembre 1932 (1). Cette loi a prévu que dans les sociétés dont il deviendrait actionnaire, l'Etat serait représenté au conseil d'administration par un certain nombre d'administrateurs désignés par lui, qui non seulement participeraient aux séances avec voix délibérative, mais pourraient même s'opposer aux décisions prises, à charge pour eux d'en référer sans délai au Ministre chargé de l'aéronautique civile, les décisions attaquées ne devenant définitives qu'après réception des observations du Ministre, et, à défaut, dans le délai de quinze jours.

La Banque de l'Indochine qui, constituée en 1875, est devenue une société à capital mixte depuis la loi du 31 mars 1931 est contrôlée, au contraire, par un commissaire du Gouvernement dont les fonctions sont bien distinctes de celles d'un administrateur. Il assiste au conseil d'administration et peut y faire entendre sa voix, mais n'a ni droit de vote, ni droit de veto. En dehors du contrôle du commissaire du Gouvernement, la Banque est soumise également à celui de la Commission de Surveillance des Banques coloniales qui peut provoquer, à tous moments, telles mesures de vérification qu'elle juge utiles. Mais il est à noter que ces deux contrôles s'exerçaient sur la Banque de l'Indochine bien avant que l'Etat en soit actionnaire (2) et que les autres banques coloniales d'émission sont soumises au même régime, quoique l'Etat n'ait aucune participation à leur capital.

De même le cahier des charges annexé à la loi du 20 juil-

(1) Voir *supra*, page 30, note 1.

(2) Un commissaire du Gouvernement siège auprès de la Banque de l'Indochine depuis sa création (décret du 21 janvier 1875) ; la Commission de Surveillance des Banques Coloniales est compétente à l'égard de la Banque de l'Indochine depuis le décret du 16 mai 1900.

let 1933, qui a autorisé la participation de l'Etat au capital de la Compagnie Générale Transatlantique a prévu qu'un commissaire du Gouvernement siégerait auprès de cette Société, et exercerait, au nom du Ministre de la Marine marchande, la surveillance générale du service. Mais ce n'était pas là une création nouvelle : l'institution d'un commissaire du Gouvernement auprès de la Compagnie Générale Transatlantique remonte, en réalité, au décret du 29 janvier 1914.

Ainsi, à l'origine, le contrôle proprement dit, des sociétés à capital mixte revêtait les formes les plus variées.

Une seule règle générale était appliquée en ce domaine : la rémunération des contrôleurs était mise, dans tous les cas, à la charge des sociétés, selon le principe communément admis que c'est aux entreprises contrôlées à supporter les frais de la surveillance exercée sur elles par l'Etat.

Mais le contrôle était assuré par des agents dont la dénomination et les pouvoirs mêmes n'étaient pas identiques, dont la mission était parfois purement technique, parfois, d'ordre financier, et qui relevaient tantôt du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, tantôt de ce dernier seulement. Il n'était pas appliqué aux entreprises en tant que sociétés à capital mixte mais bien plutôt parce qu'elles avaient bénéficié de subventions, d'avantages particuliers ou de l'octroi d'un privilège, ou encore parce qu'elles étaient concessionnaires de services publics.

Pour certaines d'ailleurs, aucun contrôle spécial n'était prévu : ainsi de quelques sociétés d'énergie hydraulique et de la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles.

Les inconvénients d'une telle diversité en même temps que l'insuffisance du contrôle furent dénoncés par la Commission des Offices.

Cette Commission, composée de membres du Parlement

et de fonctionnaires fut créée par la loi du 28 février 1933 (article 78) ; elle fut chargée d'examiner « les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion, toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie et le souci de clarté. » Au cours de son étude, la Commission a constaté que certains offices avaient pris des intérêts dans d'autres entreprises, soit en participant à la gestion de sociétés d'économie mixte, soit en prêtant, sous diverses formes, leur concours financiers à des sociétés privées. Elle voulut réglementer ces interventions. Mais, estimant que les sociétés dépendant des offices ne pouvaient qu'être soumises aux mêmes prescriptions que les sociétés en relations financières avec l'Etat, elle a envisagé cette question sous son angle le plus large, et s'est livrée à l'étude du contrôle exercé sur les entreprises créées avec la participation de l'Etat ou ayant fait appel à son concours financier sous forme de prêts, avances, garanties d'intérêt, ou octroi de tous avantages d'ordre financier. Elle a été amenée ainsi à proposer la réglementation de ces entreprises et a même préparé un projet de décret dans ce but.

Les observations et suggestions qu'elle a formulées, à cet égard, dans le rapport qu'elle a présenté le 15 septembre 1935 (1), nous intéressent ici puisqu'elles concernent notamment les sociétés à capital mixte. Nous croyons utile de les reproduire :

« Une confusion manifeste apparaît trop souvent actuellement entre le contrôle de gestion et le contrôle financier.

« Il a semblé parfois que la présence d'administrateurs d'Etat au sein des conseils d'administration des sociétés mixtes étaient une garantie suffisante pour le contrôle, du

(1) Annexe au *Journal Officiel*, 4 juin 1936, page 437.

moment que ces administrateurs seraient eux-mêmes choisis, au moins en partie, parmi les hauts fonctionnaires du Ministère des Finances. On ne doit pourtant pas oublier qu'un conseil d'administration n'est lui-même qu'une assemblée délibérante où l'opinion des divers membres ne peut prévaloir contre l'avis formulé par un vote de la majorité. Si l'Etat entendait faire toujours prévaloir sa voix au sein du conseil, il devrait donc posséder la majorité des actions et, en ce cas, l'affaire placée entièrement sous son contrôle ne serait plus en réalité qu'une régie. Sinon, il faudrait accorder à l'Etat un nombre de voix supérieur au nombre proportionnel de ses actions, en exigeant pour qu'un vote soit acquis, une majorité telle qu'elle ne puisse être obtenue en cas d'opposition de l'Etat.

« De semblables mesures ne peuvent être qu'exceptionnelles. Il est de toute manière préférable qu'une entreprise industrielle ou commerciale, alors même qu'elle fonctionne avec le concours de l'Etat, reste gérée d'après les lois et usages du commerce et administrée par un conseil d'administration normalement chargé de diriger son action et de défendre ses intérêts et non l'intérêt propre de tel ou tel actionnaire, fût-il l'Etat.

« Cette collaboration à la gestion est indépendante du droit qui appartient au Ministre des Finances responsable de la gestion du patrimoine et des deniers de l'Etat d'exercer son contrôle partout où l'intérêt des finances publiques est en jeu.

« Le contrôle du Ministre des Finances, entièrement indépendant de la gestion, doit s'exercer du dehors, aussi bien sur les établissements qui ont par ailleurs des administrateurs d'Etat, que sur les organismes où les deniers publics sont engagés, depuis les offices et les sociétés mixtes, jusqu'aux entreprises de toute nature qui ont fait appel au concours financier de l'Etat.

« A cet effet, le Ministre des Finances doit pouvoir déléguer un contrôleur auprès de chacune de ces entreprises, étant bien entendu que le même agent pourra souvent être appelé à exercer le contrôle de plusieurs sociétés. Les pouvoirs

du contrôleur peuvent, suivant les cas, être plus ou moins étendus mais ils devront toujours comporter un contrôle *a posteriori*.

« Ce contrôle du Ministre des Finances est distinct de celui que les lois sur les sociétés confient aux commissaires aux comptes.

« Il ne le remplace pas, il s'exerce concurremment avec lui. Mais si les lois sur les sociétés ont fixé d'une manière trop restrictive les pouvoirs des commissaires aux comptes, ces mêmes restrictions ne doivent pas pouvoir être opposées aux contrôleurs financiers.

« Il importe que ce renforcement du contrôle n'entraîne pas pour le budget de l'Etat, de dépenses nouvelles ; aussi le projet présenté par la Commission a-t-il prévu que l'exercice de ce contrôle doit être en principe à la charge des entreprises contrôlées.

« Au surplus, le nombre même des contrôleurs financiers et la charge de leur rémunération se trouveront réduits du fait que les mêmes agents pourront, dans un grand nombre de cas, exercer leur action sur plusieurs sociétés de même nature ou d'une même région...

« Il est apparu d'autre part, à la Commission que le contrôle exercé par les représentants des pouvoirs publics sur les sociétés d'économie mixte et sur les entreprises ayant fait appel au concours financier de l'Etat devait être centralisé et coordonné par un organisme supérieur auquel incomberait la tâche d'examiner les comptes d'exploitation et les bilans annuels de ces deux catégories d'entreprises. La création de cette commission supérieure de contrôle constitue l'une des idées essentielles du projet soumis par la Commission des Offices à l'approbation du Gouvernement.

« Il y a là une innovation complète en ce qui concerne les sociétés d'économie mixte. Grâce à l'examen d'ensemble de la Commission, le Ministre des Finances pourra connaître la situation annuelle de ces sociétés, rapprocher les résultats obtenus et les méthodes d'exploitation adoptées. L'action des administrateurs d'Etat s'en trouvera éclairée et renforcée.

« Il existe déjà, il est vrai, des commissions de contrôle, chargées de préparer les règlements de comptes entre l'Etat et certaines compagnies subventionnées. Mais ces commissions sont placées, le plus souvent, sous l'autorité de divers Ministères techniques (Ministère de l'Air, Ministère de la Marine marchande, etc...). En outre, composées en général pour parties égales de représentants du Ministère des Finances et des Ministères intéressés, elles jouent, sous la présidence de Conseillers d'Etat, le rôle de commissions d'arbitrage.

« De semblables commissions, appelées à statuer sur l'interprétation de conventions, c'est-à-dire sur des questions contentieuses, peuvent être maintenues auprès des divers Ministères intéressés. Par contre, à l'égard des règlements de comptes, une unité de vues s'impose et l'étendue des sacrifices consentis par le Trésor conduit à donner une influence prépondérante à l'action du Ministre des Finances.

« La Commission supérieure de contrôle n'aurait d'ailleurs qu'un rôle consultatif et rien ne serait changé aux pouvoirs actuels de décision du Ministre des Finances et des autres ministres intéressés...

« Le projet prévoit enfin, la tenue d'un compte d'ordre qui relatera la situation au commencement et à la fin de la gestion, de toutes les participations de l'Etat et des Offices dépendant de l'Etat, dans les sociétés d'économie mixte, de toutes les avances, de toutes les garanties d'intérêts et avantages financiers de toute nature accordés par l'Etat à diverses entreprises.

« Il est réellement surprenant que jusqu'à ce jour l'Etat français ne puisse placer en face du tableau de ses dettes, la situation de cette partie de son actif représenté par ses participations dans diverses entreprises et par ses créances sur diverses sociétés.

« A l'avenir, un agent comptable devrait être chargé d'établir annuellement ce compte ; le compte général de l'administration des finances devrait en faire ressortir les éléments essentiels dans un état de situation qui constituerait pour le Parlement une des indications les plus utiles qui puissent lui être fournies sur la situation financière de l'Etat. »

En définitive, la Commission des Offices voulait instituer sur les sociétés à participation de l'Etat, un système de contrôle exclusivement financier, assez voisin de celui qu'elle préconisait pour les offices et qui fut effectivement mis en œuvre pour ces établissements. Ce contrôle, dans l'esprit de la Commission, devait ne dépendre que du Ministre des Finances, et être distinct du contrôle technique incombant aux autres départements ministériels (Travaux publics, Commerce, Marine marchande, etc...) ; il était destiné à garantir les intérêts financiers de l'Etat, à assurer la protection des deniers publics investis dans des entreprises privées.

SECTION II.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 et ses applications.

Le projet de texte établi par la Commission des Offices devint, avec quelques modifications de détail, le décret-loi du 30 octobre 1935.

C'est ce décret qui a réservé à l'Etat, ainsi que nous l'avons vu, le droit de siéger aux conseils d'administration des sociétés à capital mixte. Mais, il a prévu, en outre, que « les sociétés, syndicats, associations ou entreprises de toute nature qui ont fait appel ou feront appel au concours de l'Etat, sous forme d'apport en capital, de prêts, d'avances, ou de garanties d'intérêts », seraient soumises à son contrôle.

Certains auteurs ont vu dans cette rédaction une assez large restriction. M. Bloch (1), en particulier, fait remarquer que le décret vise seulement les sociétés « ayant fait appel » au concours financier de l'Etat et que, par conséquent, si l'on s'en tient à la lettre du texte, il ne peut en être fait application, dans le cas où l'Etat a imposé sa participation à une entreprise, ou si, simplement, il est intervenu spontanément. Cette opinion, sans doute défendable du point de vue pure-

(1) *Op. cit.*, page 46.

ment grammatical, est difficilement soutenable. Elle est, d'ailleurs, en contradiction avec les termes du rapport qui précède le décret et qui parle « des sociétés d'économie mixte et des sociétés en compte avec l'Etat ».

Il faut donc admettre que les dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935 s'appliquent à toutes les entreprises qui ont bénéficié, de la part de l'Etat, d'apports en capital, de prêts, d'avances, ou de garanties d'intérêts.

En ce qui concerne les sociétés dont l'Etat est actionnaire, le décret contient une restriction identique à celle que nous avons déjà rencontrée à propos des administrateurs (1). Il ne vise que les sociétés auxquelles l'Etat a fait des « apports en capital », mais, comme nous l'avons vu, ce sont, en fait, la quasi-totalité des sociétés dont l'Etat possède des actions.

Le contrôle institué par le décret-loi du 30 octobre 1935 est, ainsi que l'avait suggéré la Commission des Offices, un contrôle essentiellement financier, s'exerçant à la fois en cours de gestion et *a posteriori*.

Les articles 3 à 7 ont prévu que les entreprises visées seraient soumises à la surveillance permanente de fonctionnaires spéciaux « les agents chargés du contrôle financier » et, le cas échéant, en vertu d'ordre de mission exprès du Ministre des Finances, aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances.

L'article 8 a institué en outre, une Commission placée sous l'autorité du Ministre des Finances et chargée d'examiner les comptes d'exploitation et les bilans annuels des sociétés. Il ne s'agissait pas là d'organiser un contrôle juridictionnel, comme celui qu'exerce la Cour des Comptes sur toutes les collectivités publiques — les sociétés d'économie mixte étant constituées en partie par des capitaux privés, restant soumises

(1) Voir *supra*, chapitre II, section II, page 26 et *infra*, page 59, note.

en principe, au droit commun commercial, et échappant, par conséquent, aux règles de la comptabilité publique —, mais bien de créer un organisme administratif qui pût, par un examen d'ensemble, connaître la situation des entreprises dans lesquelles se trouvent engagés des fonds appartenant à l'Etat. Cette Commission était appelée, par ailleurs, à jouer un rôle consultatif auprès du ministre, pour toutes les questions financières relatives aux conventions passées ou à passer avec les sociétés.

Enfin, l'article 10 disposait qu'à partir du 1^{er} janvier 1936, un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes, suivrait le mouvement des participations financières de l'Etat dans les sociétés d'économie mixte et produirait chaque année un compte faisant ressortir la situation au 1^{er} janvier, les modifications intervenues en cours d'année, et la situation au 31 décembre. De la sorte, l'Etat serait à même de connaître exactement le montant de son portefeuille industriel et ses modifications d'une année à l'autre.

Le régime ainsi institué aboutissait à placer les sociétés d'économie mixte sous la tutelle financière de l'Etat (1). Mais sans doute a-t-on craint qu'il n'entraînât de trop lourdes dépenses, ou redouté qu'il n'éloignât les particuliers avec lesquels l'Etat désirait collaborer ; peut-être y eut-il également quelque négligence de la part de l'Administration, car, en fait, l'application du décret-loi de 1935 est restée fragmentaire, en particulier du point de vue qui nous intéresse, celui des sociétés à capital mixte.

Parmi les mesures prévues par ce texte, l'institution d'un agent comptable chargé de suivre le mouvement des participations publiques présentait une utilité certaine pour l'Etat. Pourtant, c'est seulement en 1937 qu'un décret-loi du 25 août et un décret du 30 décembre déterminèrent exactement le

(1) Cf. MASSON. — *Le contrôle des sociétés anonymes. — Les Etudes pratiques de Droit commercial*, 1937, n° 4.

rôle de l'agence comptable. Celle-ci put produire, en 1939, à la Cour, un compte partiel pour l'exercice 1938, mais elle cessa pratiquement de fonctionner lors de la mobilisation.

Une loi du 20 février 1942 et un décret d'application pris le même jour sont venus remédier à cette situation. Ils ont supprimé l'emploi d'agent comptable des participations publiques, et confié à un service spécial du Secrétariat d'Etat aux Finances, le soin de suivre les droits et obligations de l'Etat, résultant de ses interventions financières dans les sociétés d'économie mixte, ce qui paraît plus normal, puisqu'en réalité l'agent comptable n'avait pas un véritable compte à établir, mais plutôt un état statistique sur lequel le contrôle de la Cour des Comptes n'était pas très justifié.

En même temps, le décret du 20 février 1942 prévoit, en son article 9, que les sociétés devront transmettre à ce nouveau service, leurs bilans et leurs comptes de profits et pertes. Ainsi pourront être centralisés et comparés les résultats financiers de l'ensemble des entreprises auxquelles l'Etat a prêté son concours. Cette tâche avait été confiée par le décret-loi de 1935 à la Commission spéciale instituée par l'article 10. Mais, en fait, cette commission, dont la composition et le mode de fonctionnement devaient être fixés par un décret ultérieur, n'avait jamais été organisée. Tout au plus avait-il été créée, par un décret en date du 9 mai 1936, une commission particulière, compétente à l'égard des seules Compagnies de Navigation Maritime. Celle-ci a d'ailleurs été remaniée par la loi du 21 mars 1941 (article 13), laquelle a prévu que la Commission devrait adresser son rapport au Secrétaire d'Etat à la Marine, qui statuerait sur les comptes après avoir pris l'avis du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

Du décret-loi de 1935 ne restent donc en vigueur que les dispositions concernant le contrôle exercé sur place. A cet égard, si la possibilité de soumettre les sociétés aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances n'a pratiquement

pas été utilisée, en revanche des agents de contrôle ont été placés auprès de nombreuses entreprises ; mais ils n'ont pas toujours été dotés de pouvoirs aussi étendus que le prévoyait le décret-loi de 1935.

SECTION III.

Les Contrôleurs Financiers.

Les dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935 sont assez imprécises, tant en ce qui concerne le statut, qu'en ce qui touche les pouvoirs des contrôleurs.

En vertu de l'article 3, des « agents chargés du contrôle financier », délégués du Ministre des Finances, doivent être placés auprès de chacune des sociétés auxquelles l'Etat a fait des apports en capital, un même agent pouvant assurer le contrôle de plusieurs entreprises. Mais le décret-loi de 1935 ne détermine pas les conditions de nomination de ces fonctionnaires. En fait, un seul poste « d'agent chargé du contrôle des entreprises ayant fait appel au concours financier de l'Etat », fut créé — par un décret-loi du 17 juin 1938 ; son titulaire fut chargé par le décret du 29 juin 1938, du contrôle des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques. Les autres contrôleurs furent nommés parmi les contrôleurs financiers des offices et établissements publics autonomes de l'Etat dont le corps avait été institué par un décret du 25 octobre 1935 et le statut fixé par un autre décret du même jour. De la sorte, il n'y eut pas à prévoir de nouvelles créations d'emplois.

Une loi du 18 septembre 1940 est venue par la suite assimiler complètement les « agents chargés du contrôle financier », prévus par le décret-loi du 30 octobre 1935, et les contrôleurs financiers du décret du 25 octobre 1935.

Elle dispose qu'ils constitueront désormais un corps unique, régi par le statut fixé par le décret du 25 octobre 1935. En

même temps, un arrêté du 18 septembre 1940, pris en application de ladite loi, a légèrement modifié ce statut ; aux termes de son article 1^{er} : « peuvent être nommés à l'emploi de contrôleur financier :

— les membres de la Cour des Comptes ayant au moins le grade de conseiller référendaire ;

— les Inspecteurs des Finances comptant au moins 5 ans de service à l'Inspection Générale ;

— les fonctionnaires de l'Administration Centrale du Ministère des Finances, ayant au moins le grade de Chef de bureau ;

— les contrôleurs des dépenses engagées ;

— les membres des corps de contrôle de l'Armée, de la Marine et de l'Air et de l'Inspection des Colonies. »

Le décret du 25 octobre 1935 instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat prévoyait (article 4) que les contrôleurs seraient nommés par décret pris sous le contreseing du Ministre des Finances.

La loi du 27 juillet 1940 ayant prescrit que les actes administratifs individuels seraient pris par arrêtés, les contrôleurs placés auprès des sociétés à capital mixte sont actuellement désignés par le Ministre des Finances, parmi les membres du corps des contrôleurs financiers dont les effectifs ont été fixés, en dernier lieu, par un décret du 30 avril 1941, à 20 unités.

La Commission des Offices avait proposé que la rémunération de ces fonctionnaires fût mise à la charge des entreprises contrôlées. C'est la solution qui fut adoptée pour les offices par le décret du 25 octobre 1935. Mais il n'existe pas de disposition de ce genre dans le décret-loi du 30 octobre 1935.

Le plus souvent, aucune contribution aux dépenses entraînées par le contrôle financier, n'est exigée des sociétés à capital mixte. Parfois, pourtant, la question est réglée dans le sens indiqué par la Commission, soit par les statuts, soit même par un texte particulier (ainsi le décret-loi du 17 juin

1938, et le décret d'application du 29 juin 1938, relatifs au contrôle financier des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques prévoient que les frais résultant de ce contrôle seront répartis également entre les entreprises intéressées).

Le décret-loi de 1935 dispose que les contrôleurs doivent être convoqués régulièrement aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales, et qu'ils ont, par ailleurs, tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour l'examen des écritures, du bilan et des comptes.

Il ajoute (article 4) que « des décrets contresignés par le Ministre des Finances et le Ministre intéressé fixeront les conditions dans lesquelles ils pourront s'opposer aux décisions du conseil d'administration qui leur paraîtraient porter atteinte aux intérêts financiers et aux droits de l'État tels que ces droits résultent des conventions ». En fait, un seul décret de ce genre est intervenu : celui du 26 janvier 1937 relatif à la participation financière de l'Etat dans les entreprises se livrant à la fabrication et au commerce des matériels de guerre, lorsque cette participation est inférieure aux deux tiers du capital social (1). Il est vrai qu'un texte n'est pas indispensable. Le droit de veto peut fort bien recevoir une base contractuelle : il peut être reconnu par les statuts.

Pratiquement, d'ailleurs, lorsque les statuts prévoient ce droit, ils en réglementent toujours minutieusement le domaine et l'usage. Le droit de veto est, dans tous les cas, limité aux décisions les plus importantes, celles qui touchent, par exem-

(1) Il est à noter que le décret du 26 janvier 1937 institue des contrôleurs financiers auprès de toutes les entreprises de matériel de guerre dans lesquelles l'Etat possède une participation inférieure aux deux tiers du capital, sans préciser que cette participation devra être réalisée par voie « d'apports en capital ». Nous avons déjà rencontré une pareille extension des dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935, à propos des administrateurs (*supra*, chapitre II, section II, page 26).

Le décret du 16 janvier 1937, relatif aux participations supérieures aux deux tiers du capital, contrairement à ce que nous avons vu pour les administrateurs, ne contient aucune extension du même genre, en ce qui concerne les contrôleurs financiers.

ple, à l'inobservation des lois et décrets, à l'indépendance de la Société (dissolution, fusion avec d'autres entreprises, etc...), aux intérêts financiers de l'Etat ou à la politique générale du Gouvernement.

En même temps, les statuts déterminent les conditions dans lesquelles seront résolus les conflits entre le conseil et le contrôleur. A cet égard, plusieurs systèmes peuvent être envisagés :

— le recours à l'assemblée générale, où une majorité particulière peut même être exigée ;

— le recours au Ministre qui se prononcera après avoir entendu un représentant du conseil ;

— la nécessité pour le conseil d'administration de tenir une deuxième réunion dont la décision sera exécutoire si elle est prise à une majorité plus forte ou comprenant l'ensemble des voix des administrateurs représentant l'Etat ;

— le recours à l'arbitrage, soit d'un Comité d'experts, soit du Président de la Cour de Cassation, soit du Vice-Président du Conseil d'Etat.

Les deux dernières procédures sont seules utilisées, en pratique. Au surplus, et afin que le litige soit rapidement réglé, les statuts stipulent généralement que si, dans un délai de quinze jours, aucune solution n'est intervenue, la décision du conseil pourra être exécutée.

Le droit de veto du contrôleur qui paralyse la gestion de la société est une arme très lourde, et c'est pourquoi il est nécessaire de le réglementer strictement. Mais il permet à l'Etat d'assurer, dans la plus large mesure possible, la sauvegarde de l'intérêt national.

Des termes mêmes du décret-loi de 1935, il semblait résulter que le contrôleur devait en être doté dans toutes les sociétés. Mais, en fait, pour certaines d'entre elles, en l'absence de dispositions statutaires ou d'un texte réglant la question, le droit, pour le contrôleur financier, de s'opposer à l'exécution des délibérations du conseil, n'a pas été prévu, et les décisions

de l'assemblée des administrateurs sont immédiatement exécutoires.

Ce n'est pas à dire que le contrôleur n'y fait que doubler les administrateurs d'Etat. Il conserve un rôle important. Il peut procéder à toute époque, à l'examen des écritures, du bilan et des comptes ; il reste en rapports constants avec le directeur général de la Société, suit de près le fonctionnement de l'entreprise et peut ainsi renseigner le Ministre des Finances et éclairer le vote des représentants de l'Etat au conseil d'administration. Ceux-ci, en effet, ne sont pas toujours parfaitement au courant de la marche de la société : toutes les questions ne sont pas évoquées au conseil ; elles sont parfois tranchées rapidement, et les administrateurs d'Etat, hauts fonctionnaires en général fort occupés, n'ont pas le temps d'étudier personnellement les dossiers.

SECTION IV.

Le contrôle, dans la pratique, depuis 1935.

A s'en tenir à une stricte application du décret-loi de 1935, il eût fallu nommer un contrôleur financier auprès de chacune des sociétés à capital mixte. En fait, ces prescriptions ne furent pas suivies à la lettre. Afin de dégager les grandes lignes de la politique suivie à cet égard, si tant est qu'on ait obéi à des principes généraux, il faut distinguer entre la période qui a précédé et celle qui a suivi la guerre.

Avant la guerre, on a voulu avant tout éviter la création de nouveaux emplois. D'une façon générale, le régime des sociétés existant antérieurement à l'intervention du décret-loi de 1935 n'a pas été modifié. Certaines sociétés, assez rares il est vrai, sont restées dépourvues d'organe de contrôle spécial, telles quelques sociétés d'énergie hydraulique et la Société Nationale de Recherches pour le Traitement des Combustibles.

tibles ; les autres continuèrent à être soumises à la surveillance de commissaires du Gouvernement : ainsi la Compagnie Française des Pétroles, la Compagnie Française de Raffinage, la Banque de l'Indochine, et la plupart des sociétés d'énergie hydraulique. Pour la Compagnie Générale Transatlantique pourtant, le décret-loi du 9 mai 1936 a chargé tout d'abord le commissaire du Gouvernement d'exercer, en qualité de délégué du Ministre des Finances, le contrôle financier prévu par le décret-loi de 1935 ; mais le cahier des charges annexé à la loi du 20 juillet 1933 précisait que ce fonctionnaire n'avait pas à s'immiscer dans l'exploitation de la société. Ses pouvoirs apparurent rapidement trop restreints et un décret-loi du 25 août 1937 vint transformer son emploi en emploi de contrôleur financier, et soumettre à son avis favorable toute décision relative aux conditions d'exploitation et d'administration de la Société.

Quant aux sociétés fondées après l'intervention du décret-loi du 30 octobre 1935, ce furent principalement des entreprises de matériel de guerre.

Ces entreprises furent soumises, à raison même de leur objet, à un contrôle technique sévère, soit en vertu d'un autre décret-loi, portant la même date du 30 octobre 1935, « instituant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre », soit en vertu des décrets des 17 et 18 août 1936, pris en application de la loi du 11 août 1936 sur la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre.

Ce deuxième décret-loi du 30 octobre 1935 a donné aux différents ministères de défense nationale, la possibilité d'imposer aux titulaires de marchés de matériels de guerre, le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement. Un décret du 2 juin 1936 a précisé les modalités de ce contrôle, en ce qui concerne le Département de l'Aviation. En application de ces deux textes, le Ministre de l'Air a placé des commissaires du Gouvernement auprès de toutes les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques.

Quant aux décrets des 17 et 18 août 1936, ils ont assujéti toutes les entreprises privées de matériel de guerre à un contrôle, assuré par des fonctionnaires des diverses administrations de défense nationale — Guerre, Marine, Air — et dont l'objet était :

— « d'exercer une surveillance générale sur la fabrication et la vente des matériels de guerre, et de dénombrer les quantités en cours de fabrication, fabriquées ou mises en vente ;

— « de contrôler les procédés employés, suivre l'orientation des études et le développement des moyens de production ;

— « de veiller à l'application des dispositions légales et réglementaires spéciales en la matière ;

— « de déterminer le montant exact des bénéfices des entreprises et surveiller leurs dépenses de représentation et de publicité. »

Primitivement, ce dernier contrôle ne devait s'appliquer qu'aux entreprises privées ; mais le décret du 26 janvier 1937 a prévu expressément, en son article 5, qu'il pourrait être institué sur toutes les sociétés se livrant à la fabrication ou au commerce de matériels de guerre, dont l'État détiendrait moins des deux tiers du capital. La même disposition ne figure pas au décret du 16 janvier 1937, relatif aux participations financières de l'Etat supérieures aux deux tiers du capital, et c'est pourquoi il fut fait application, aux sociétés aéronautiques, du décret-loi du 30 octobre 1935, « instituant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre ».

D'autre part, dès leur origine, les sociétés d'armement dont l'Etat devint actionnaire furent soumises au contrôle financier.

En ce qui concerne les sociétés les plus importantes, les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques, ce contrôle fut assuré par un agent dont le poste fut, comme

nous l'avons vu (1), spécialement créé à cet effet. Pour les sociétés de moindre surface — comme la Société pour la Fabrication de Matériels d'Armement ou la Société d'Exploitation de l'Usine de Boussens, par exemple — il put, sans inconvénient, être confié aux contrôleurs financiers des Offices.

En dehors des entreprises de matériel de guerre, deux autres sociétés à capital mixte sont nées entre 1935 et 1940 : la Société Nationale des Chemins de Fer Français (décret-loi du 31 août 1937) et la Société Française de Transports Pétroliers (décret-loi du 22 août 1938).

Les chemins de fer étaient déjà soumis à une surveillance sévère des pouvoirs publics, avant la création de la Société Nationale. Le régime imposé à cette dernière s'est inspiré des institutions antérieures, beaucoup plus que des dispositions du décret-loi de 1935. Le contrôle administratif est exercé par un commissaire du Gouvernement qui n'est autre que le Directeur général des Chemins de Fer et des Transports, le contrôle financier par une mission de l'Inspection Générale des Finances dont l'origine remonte à un décret du 15 juin 1926. En outre, la S. N. C. F. est tenue de se conformer, comme les anciens réseaux, aux prescriptions d'un cahier des charges qui organise un contrôle technique très strict, et elle doit, d'autre part, communiquer aux Ministres des Finances et des Travaux Publics, son projet de budget, de sorte que l'Etat a, en fait, la haute main sur sa gestion administrative et financière.

Les dispositions du décret-loi de 1935 n'ont pas été davantage appliquées à la Société Française des Transports Pétroliers qui fut soumise à un régime tout à fait analogue à celui de la Compagnie Française des Pétroles : deux commissaires du Gouvernement siègent à son conseil d'administration, avec voix délibérative et droit de veto.

Après la guerre, les agents de contrôle prévus par le décret-

(1) *Supra*, chapitre III, section III, page 57.

loi du 30 octobre 1935 ayant été assimilés par la loi du 18 septembre 1940 aux contrôleurs financiers du décret du 25 octobre 1935, et le nombre de ces derniers ayant été accru (1), l'organisation du contrôle financier des sociétés à capital mixte put être améliorée.

A vrai dire, les prescriptions du décret-loi du 30 octobre 1935 ne furent pas appliquées à l'ensemble des entreprises. Si les sociétés auprès desquelles n'existait aucun organe de contrôle furent pour la plupart dotées d'un contrôleur financier, il n'en alla pas de même pour toutes les autres. Un grand nombre d'entre elles, en effet, étaient soumises à la surveillance de deux commissaires du Gouvernement, et le plus souvent, l'un de ces fonctionnaires était, en fait, un représentant du Ministre des Finances. Dans ces conditions, la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat apparut convenablement assurée, et il ne fut pas jugé utile de placer, auprès de ces entreprises, un contrôleur financier. Ainsi en fut-il pour la Compagnie Française des Pétroles, la Compagnie Française de Raffinage et la Société Française des Transports Pétroliers.

Dans les sociétés où n'existait qu'un commissaire du Gouvernement, au contraire, celui-ci représentait, en général, le Ministre dans les attributions duquel entrait l'activité de la Société ; aussi apparut-il nécessaire de lui adjoindre un contrôleur financier. Ce fut le cas dans la plupart des sociétés d'énergie hydraulique. A la Banque de l'Indochine pourtant, le régime antérieur fut maintenu. Il est vrai que le commissaire du Gouvernement n'y était désigné par le Ministre des Colonies qu'après avis du Ministre des Finances, et qu'en outre la Banque était soumise au contrôle de la Commission de surveillance des banques coloniales. Quant à la Société Nationale des Chemins de fer français, son régime, d'ailleurs beaucoup plus sévère que celui prévu par le décret-

(1) Décret du 30 avril 1941, voir *supra*, chapitre III, section III, page 58.

loi de 1935, n'a pas été modifié. Le contrôle financier continue à y être assuré par une mission permanente de l'Inspection générale des Finances, dont la compétence a d'ailleurs été étendue à toutes les entreprises de transport par fer, par route et par eau, en vertu d'un décret du 11 décembre 1940.

Un effort a donc été fait depuis 1940 afin d'uniformiser le contrôle financier des sociétés à capital mixte. Mais nombre d'entre elles sont cependant restées en dehors de la réglementation posée par le décret-loi de 1935. Il en est ainsi, même pour les sociétés au capital desquelles l'État a participé tout récemment. Si la Société Agence Havas et la Société française des Nouvelles-Hébrides ont été, dès l'entrée de l'Etat comme actionnaire (lois du 27 septembre 1940 et du 9 février 1941) dotées d'un contrôleur financier, en revanche, c'est à deux commissaires du Gouvernement qu'a été confié le soin d'assurer le contrôle de la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine, créée par la loi du 10 novembre 1940.

Le décret-loi de 1935 n'organisait que le contrôle du Ministre des Finances. Il n'est jamais intervenu de texte général sur le contrôle technique des autres ministres. Et ceci est assez normal, étant donné la grande variété des sociétés à capital mixte qui sont parfois d'importants services publics, parfois des entreprises indispensables à l'économie du pays, parfois des entreprises d'intérêt plus ou moins général sur lesquelles l'Etat a simplement voulu exercer sa surveillance.

Mais, en fait, si le contrôle financier n'a pas toujours été parfaitement établi, l'autre contrôle, au contraire, a pratiquement toujours été organisé. Peut-être à certain moment a-t-on songé à le supprimer, estimant suffisant, le seul contrôle financier. On pourrait en voir une preuve dans la trans-

formation, en vertu du décret-loi du 25 août 1937, de l'emploi de commissaire du Gouvernement en emploi de contrôleur financier, à la Compagnie Générale Transatlantique. Mais cette idée, en admettant qu'elle se soit véritablement fait jour, n'a pas triomphé, ainsi que le démontre précisément l'exemple de la Compagnie Générale Transatlantique, où, peu après le décret-loi du 25 août 1937, un décret-loi du 14 juin 1938 a rétabli, à côté du contrôleur financier, un commissaire du Gouvernement, relevant directement de l'autorité du Ministre de la Marine Marchande.

Le contrôle technique est institué soit par un texte législatif ou réglementaire, soit, plutôt, par accord contractuel avec la Société. Il est tantôt spécial aux sociétés à participation de l'Etat, tantôt s'applique à elles comme à toutes les entreprises de même nature, même purement privées (ainsi le contrôle des entreprises de matériel de guerre). Il est, en général, confié à un commissaire du Gouvernement (loi du 10 juillet 1942 relative à la réorganisation de l'Agence Havas), mais aussi à des contrôleurs spéciaux ou même à un adjoint au contrôleur financier (loi du 9 février 1941 relative à la Société Française des Nouvelles-Hébrides).

Les pouvoirs et le rôle même de ces contrôleurs sont variables d'une société à l'autre et il est très rarement précisé comment devront se combiner leurs fonctions avec celles des contrôleurs financiers. Seule la loi du 21 mars 1941, relative au contrôle des Compagnies de navigation — qui s'applique en particulier, à la Compagnie Générale Transatlantique — s'est efforcée de délimiter les deux contrôles.

En réalité, dans toutes les sociétés, le contrôleur financier et l'autre contrôleur exercent leurs fonctions de concert. Ils prennent leurs instructions de deux Ministres différents, et ont des préoccupations distinctes, le premier contrôlant la gestion financière et le second étant chargé de faire préva-

loir dans l'activité de l'entreprise, l'intérêt public. Mais leur action se complète et se renforce mutuellement, le contrôleur financier devant non seulement surveiller la gestion des capitaux engagés par l'Etat, mais aussi donner son avis sur toutes les mesures envisagées qui sont susceptibles d'avoir des répercussions financières, le contrôleur technique ne pouvant se dégager totalement des considérations financières.

CONCLUSION

Les délégués de l'Etat aux assemblées d'actionnaires et aux conseils d'administration, les contrôleurs financiers et les contrôleurs techniques, surveillent, chacun dans sa sphère, et dans une mesure plus ou moins large, l'activité des sociétés à capital mixte.

Bien qu'ils soient nombreux, leur intervention n'apporte pas une gêne sensible à la gestion des entreprises et permet à l'Etat d'assurer un contrôle qui s'avère, en général, assez satisfaisant.

Les représentants de l'Etat au conseil d'administration ne sont pas précisément des contrôleurs ; ce sont, beaucoup plus que des délégués du Gouvernement, des cogérants de la société. Ils participent aux délibérations du conseil avec le même esprit que les administrateurs représentant le capital privé et le souci d'assurer le succès de l'entreprise. Au surplus, comme les autres administrateurs, ils ne siègent pas d'une façon permanente ; c'est le directeur général qui dirige l'ensemble des affaires sociales. Ils ne sont pas toujours absolument au courant de la marche de la société et, lorsqu'ils ont une décision importante à prendre, leur vote est souvent guidé par les contrôleurs, s'il ne leur est pas dicté par les ministres intéressés. Mais leur présence au conseil constitue malgré tout, une garantie assez efficace pour l'Etat.

Ce sont les contrôleurs, contrôleur technique et contrôleur financier, qui ont plus précisément pour mission de sauvegarder les intérêts de l'Etat. Leur surveillance est permanente ; ils ont tous pouvoirs d'investigation et peuvent connaître, à tous moments, la situation exacte de l'entreprise.

Ils jouent, à l'égard de l'Etat le même rôle que les commissaires aux comptes vis-à-vis de l'ensemble des actionnaires, mais avec des pouvoirs beaucoup plus étendus, puisqu'ils peuvent, en certains cas, s'opposer aux décisions du conseil d'administration.

Ils ont des fonctions d'information en même temps que de contrôle. Ils renseignent le ministre dont ils dépendent sur la marche générale de l'entreprise, lui dénoncent les abus, lui suggèrent les réformes souhaitables (de sorte que celui-ci puisse donner des instructions en conséquence, aux représentants de l'Etat au conseil), et lui fournissent tous les éléments nécessaires pour éclairer le vote de l'Etat aux assemblées.

Le représentant de l'Etat aux assemblées joue, lui aussi, un rôle très important puisqu'il est amené, en particulier, à délibérer sur les comptes du dernier exercice et sur le quitus à donner aux administrateurs, et que, par un vote favorable, il rend impossible toute action contre un administrateur coupable de faute ou de fraude. A première vue, il semblerait préférable de désigner, pour exercer les droits de l'Etat aux assemblées, un fonctionnaire déjà au courant des affaires de la société, l'un des délégués de l'Etat au conseil, par exemple, ou un contrôleur. Mais cette méthode aurait ses inconvénients, elle conduirait l'administrateur à approuver lui-même sa gestion ou priverait, dans une certaine mesure, le contrôleur de sa liberté d'action. Aussi est-elle rarement suivie en pratique : le Ministre des Finances désigne plutôt un représentant étranger à la société, à qui il donne des instructions précises, après avoir pris l'avis des contrôleurs.

En résumé, la surveillance exercée par l'Etat sur les sociétés dont il est actionnaire est surtout l'œuvre des contrôleurs financiers et des contrôleurs techniques.

Malgré le contrôle de l'Etat, les résultats financiers des

sociétés à capital mixte ne sont pas toujours très favorables. Il est plusieurs raisons à cette situation.

Tout d'abord certaines sociétés, telles la Société Nationale des Chemins de Fer Français ou la Compagnie Générale Transatlantique n'ont pas pour but essentiel, comme les entreprises privées, de réaliser des bénéfices. Ce sont de véritables services publics, et l'Etat veille à ce que le souci du service rendu ou celui du prestige national prime, chez elles, celui du gain.

Pour d'autres sociétés, comme les sociétés de matériel d'armement, l'Etat est le plus important, sinon l'unique client. Faisant valoir les avantages qu'il leur a accordés ou les sacrifices qu'il a fait en leur faveur, il prétend leur acheter leur production à des conditions moins onéreuses que celles qui lui seraient consenties par l'industrie privée.

Les faibles résultats des sociétés à capital mixte sont donc parfois imputables à la nature même des entreprises exploitées ou aux exigences de l'Etat qui entend payer les fournitures qui lui sont livrées à des prix insuffisamment rémunérateurs.

Mais il est arrivé aussi que certaines sociétés aient été mal gérées et que l'Etat ait été victime de pratiques malhonnêtes. La fraude la plus fréquente à cet égard — d'ailleurs difficile à déceler — a consisté en conventions ou marchés désavantageux passés par les sociétés avec d'autres sociétés dans lesquelles l'Etat n'avait pas de participation mais dans lesquelles les administrateurs autres que l'Etat avaient d'importants intérêts. Certes les actionnaires ordinaires d'une société privée sont fréquemment victimes de manœuvres de ce genre, bien que l'article 40 de la loi de 1867 se soit efforcée de les en préserver. Mais c'est là, pour les finances publiques, le plus grave danger des sociétés à capital mixte, dénoncé à

maintes reprises par la Cour des Comptes (1), et sur lequel les contrôleurs, spécialement les contrôleurs financiers, ainsi que les administrateurs d'Etat, doivent exercer toute leur vigilance.

Nous avons constaté au cours de la présente étude que l'Etat n'avait pas tardé à soumettre à son contrôle les sociétés constituées suivant les règles du droit privé, dans lesquelles il prenait des participations. Mais, dans les débuts, ce contrôle différait suivant les tendances particulières des départements ministériels qui avaient pris l'initiative des participations, et qui procédaient en ordre dispersé. Il n'a pas cessé, depuis, de se renforcer, de s'organiser et de tendre vers une réglementation de caractère général. Les plus importantes des dispositions qui le régissent actuellement sont contenues dans le décret du 30 octobre 1935, relatif à l'institution des contrôleurs financiers, et la loi du 9 novembre 1940 qui a soumis les administrateurs représentant le capital privé à l'agrément du Gouvernement.

Le contrôle auquel elles sont assujetties fait vraiment des sociétés à capital mixte des entreprises semi-publiques, mais il ne leur fait pas perdre, pour autant, leur caractère commercial, puisque, dans la plupart d'entre elles, la majorité des sièges du conseil d'administration reste, en général, aux actionnaires privés.

Le renforcement du contrôle de l'Etat semble d'ailleurs assez naturel ; il a été rendu nécessaire par l'accroissement continu du nombre des sociétés à capital mixte, accroissement qui n'était pas sans danger pour les finances de la Nation.

A plusieurs reprises, d'ailleurs, les pouvoirs publics se

(1) Voir notamment le rapport de 1937-1938 (*J. O.* du 15 décembre 1938), observation 31.

sont efforcés de lutter contre l'extension de ces sociétés.

Une réaction eut lieu notamment en 1939, lors de l'intervention du décret du 21 avril (1) imposant l'obligation d'une autorisation législative expresse pour la participation de l'Etat à de nouvelles entreprises et prescrivant la liquidation, au profit de la Caisse d'amortissement, des participations jugées inutiles. Ce texte avait été pris en vue de ralentir le développement des sociétés à capital mixte, mais il n'a pas atteint son but. L'Etat a été conduit, en effet, par suite des circonstances nées de la guerre de 1939, à intervenir de nouveau très largement dans tous les domaines de l'économie ; et, par la force des choses, il est devenu actionnaire de nombreuses sociétés au cours des trois dernières années, sociétés nouvellement créées, ou sociétés demeurées jusqu'alors purement privées, telles la Société « Agence Havas », la Société Française des Nouvelles-Hébrides, la Société Nationale des Pétroles d'Aquitaine, la Société des Transports Parisiens et la Société chargée de la création d'une industrie de carburants de synthèse (2).

Il est difficile de prévoir quel sera l'avenir des sociétés à capital mixte, lorsque la situation sera redevenue normale. On peut soutenir avec M. Bloch (3) que la « restauration du principe de l'autorité » permettra à l'Etat de soumettre une entreprise privée à son contrôle sans qu'il soit, pour cela, obligé d'en devenir actionnaire, et aboutira, par conséquent, à leur disparition qu'il estime nécessaire.

Il ne semble pas, cependant, que l'Etat abandonne jamais complètement le système des sociétés à capital mixte, qui est un procédé d'intervention extrêmement maniable, susceptible de se plier aux circonstances les plus diverses.

Il est à souhaiter plutôt que le contrôle exercé sur ces sociétés soit amélioré. A cet égard, il n'y a pas lieu de ren-

(1) Voir *supra*, page 7, note 2.

(2) Cf. lois des 27 septembre 1940, 9 février 1941, 11 novembre 1941, 27 décembre 1941 et 18 mai 1942.

(3) *Op. cit.*, chapitre III.

forcer la réglementation actuelle, qui peut donner d'excellents résultats ; mais il convient d'y mettre un peu d'ordre, de l'unifier. Si sur certains points, elle apparaît trop rigide, pour pouvoir être rigoureusement mise en œuvre, il est préférable de l'assouplir ou même d'édicter des règles différentes suivant la nature des participations plutôt que de ne pas l'observer ; il est indispensable, dans un but de bonne administration, qu'elle soit strictement appliquée. Des progrès ont été faits en ce sens depuis la guerre, cet effort doit être poursuivi.

Vu : *Le Président de la thèse,*

Louis ROLLAND.

Vu : *Le Doyen,*

C. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur

de l'Académie de Paris,

Gilbert GIDEL.

TABLEAU DES PRINCIPAUX TEXTES CITÉS

TEXTES GÉNÉRAUX

TEXTE	DATE	RÉFÉRENCE au J. O.
Loi réglementant le droit de vote dans les assemblées d'actionnaires des sociétés par actions	13 nov. 1933.	15 nov. 1933.
Décret instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat	25 oct. 1935.	31 oct. 1935, page 11707.
Décret fixant le statut des contrôleurs financiers des offices et établissements publics autonomes de l'Etat	25 oct. 1935.	31 oct. 1935, page 11728.
Décret-loi organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature, ayant fait appel au concours financier de l'Etat.	30 oct. 1935.	31 oct. 1935, page 11706.
Décret-loi instituant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre	30 oct. 1935.	31 oct. 1935, page 11509.
Décret portant application du décret-loi du 30 octobre 1935 instituant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre	2 juin 1936.	3 juin 1936.
Loi sur la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre	11 août 1936.	12 août 1936.
Décret fixant les conditions générales de fonctionnement du contrôle des entreprises privées se livrant à la fabrication ou au commerce de matériels de guerre, institué par l'article 2 de la loi du 11 août 1936	17 août 1936.	18 août 1936.
Décret fixant l'organisation du contrôle des entreprises privées se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre	18 août 1936.	19 août 1936.

TEXTE	DATE	RÉFÉRENCE au J. O.
Décret fixant les conditions de la participation de l'Etat dans les entreprises se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre, lorsque cette participation est supérieure aux deux tiers du capital	16 janv.1937.	19 janv.1937.
Décret sur les participations financières de l'Etat dans les entreprises se livrant à la fabrication ou au commerce du matériel de guerre	26 janv.1937.	27 janv.1937.
Décret-loi relatif à l'agent comptable des participations publiques	25 août 1937.	31 août 1937.
Décret-relatif au fonctionnement de l'agence comptable des participations publiques	30 déc. 1937.	1 ^{er} janv. 1938
Décret tendant à affecter les participations financières de l'Etat à l'amortissement de la dette publique	21 avr. 1939.	22 avr. 1939.
Décret-loi tendant à la reprise du cours de certains délais suspendus au profit des mobilisés par le décret du 1 ^{er} septembre 1939	29 nov. 1939.	17 déc. 1939.
Décret-loi relatif à la gestion du domaine mobilier de l'Etat	28 févr. 1940.	2 mars 1940.
Loi relative à la forme des actes administratifs individuels	27 juil. 1940.	28 juil. 1940.
Loi relative au contrôle financier de l'Etat.	18 sept. 1940.	19 sept. 1940.
Arrêté portant modification au statut des contrôleurs financiers.....	18 sept. 1940.	19 sept. 1940.
Loi relative aux administrateurs de certaines sociétés d'intérêt public	9 nov. 1940.	29 nov. 1940.
Loi relative aux sociétés anonymes.....	16 nov. 1940.	26 nov. 1940.
Décret portant application à l'Algérie de la loi du 9 novembre 1940 relative aux administrateurs de certaines sociétés d'intérêt public	18 déc. 1940.	27 déc. 1940.

TEXTE	DATE	RÉFÉRENCE au J. O.
Décret fixant les effectifs du corps des contrôleurs financiers.....	30 avril 1941.	21 mai 1941.
Décret portant application aux colonies d'une loi relative aux administrateurs de certaines sociétés d'intérêt public .	21 mai 1941.	29 mai 1941.
Décret modifiant le décret du 21 mai 1941 relatif aux administrateurs de certaines sociétés d'intérêt public	13 nov. 1941.	18 nov. 1941.
Loi portant suppression de l'agence comp- table des participations publiques ...	20 févr. 1942.	1 ^{er} mars 1942
Décret relatif au contrôle des participa- tions publiques	20 févr. 1942.	3 mars 1942.

TEXTES SPÉCIAUX

TEXTE	DATE	RÉFÉRENCE au J. O.
Loi relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique	16 oct. 1919.	18 oct. 1919.
Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 28 de la loi du 16 octobre 1919 et fixant les conditions de la représentation de l'Etat dans les sociétés auxquelles il contribue financièrement sous forme d'avances ou de subventions, dans les conditions prévues par cette loi	18 oct. 1923.	19 oct. 1923.
Loi fixant le statut de l'aviation marchande	11 déc. 1932.	15 déc. 1932.
Décret relatif à la désignation des administrateurs représentant l'Etat au conseil d'administration des sociétés de navigation aérienne subventionnées...	13 juin 1933.	14 juin 1933.
Loi concernant la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique .	20 juil. 1933.	25 juil. 1933.
Décret déterminant les conditions dans lesquelles seront choisis et nommés les représentants de l'Etat au conseil d'administration, au conseil de direction et à l'assemblée générale de la Compagnie Générale Transatlantique..	29 sept. 1933.	27 oct. 1933.
Décret relatif au contrôle de l'Etat sur les compagnies de navigation maritime subventionnées	9 mai 1936.	13 mai 1936.
Décret autorisant la participation financière de l'Etat dans une société industrielle	4 mai 1937.	8 mai 1937.
Décret-loi portant organisation du contrôle financier des compagnies de navigation maritime subventionnées	25 août 1937.	26 août 1937.

TEXTE	DATE	RÉFÉRENCE au J. O.
Décret-loi relatif à la réorganisation économique des lignes de navigation subventionnées	14 juin 1938.	15 juin 1938.
Décret-loi relatif au contrôle des sociétés nationales de constructions aéronautiques	17 juin 1938.	29 juin 1938.
Décret relatif au contrôle financier des sociétés nationales de constructions aéronautiques	29 juin 1938.	3 juill. 1938.
Loi relative à la réorganisation de la Société Havas	27 sept. 1940.	3 nov. 1940.
Loi relative à la haute administration de la Compagnie Générale Transatlantique.	29 nov. 1940.	15 déc. 1940.
Loi relative à la réorganisation de la Société française des Nouvelles-Hébrides	9 févr. 1941.	19 févr. 1941.
Loi organisant le contrôle des compagnies de navigation maritime subventionnées ou ayant fait appel au concours financier de l'Etat	21 mars 1941.	6 avr. 1941.
Loi relative à la réorganisation de l'Agence Havas	21 mars 1941.	22 mars 1941.
Loi fixant le statut de l'aviation marchande	19 sept. 1941.	23 sept. 1941.
Loi relative à l'organisation des transports en commun de la région parisienne	27 déc. 1941.	3 mars 1942.
Loi relative à la réorganisation de l'Agence Havas	10 juill. 1942.	21 juill. 1942.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERT. — *L'Etat actionnaire*, 1937.
- BLOCH. — *Les applications en France de l'économie mixte*, 1941.
- BONNARD. — *Précis de Droit administratif*, 1940.
- BRET. — *Une formule nouvelle d'organisation économique*. — *La Société d'économie mixte*, 1925.
- CHAVANON. — *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial*, 1939.
- CHÉRON. — *De l'actionnariat des collectivités publiques*, 1928.
- COMBE. — *Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public*, 1934.
- DECUGIS. — *Traité pratique des sociétés par actions*, 1926.
- ESCARRA. — *Principes de Droit commercial*, 1934. — « Les restrictions conventionnelles de la transmissibilité des actions », *Annales de Droit commercial*, 1911, page 335.
- HOUPIN et BOSVIEUX. — *Traité général des Sociétés civiles et commerciales et des Associations*, 1935.
- HAURIOU. — *Précis élémentaire de Droit administratif*, 1938.
- JÈZE. — *Principes généraux du Droit administratif*, 1930.
- JOLLY. — *Des conditions dans lesquelles l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaires, de fondateurs, d'administrateurs dans les sociétés anonymes*, 1928.
- LACOUR et BOUTERON. — *Précis de Droit commercial*, 1924-33.
- LAFFITTE. — *La Société Nationale des Chemins de Fer Français*, 1939.
- LAPIE. — *L'Etat actionnaire*, 1925.
- LOURADOUR. — *Le régime financier des chemins de fer français*, 1942.
- LYON-CAEN et RENAULT. — *Traité de Droit commercial*, 1921-36.
- MASSON. — « Le contrôle des Sociétés anonymes », *Les Etudes pratiques de Droit commercial*, 1937, n° 4.
- MAUREL. — *Le nouveau statut des actions à vote privilégié*, 1934.

PERROUX. — « Société d'économie mixte et système capitaliste », *Revue d'Economie politique*, 1933, page 1274.

PLATON. — *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, 1925.

ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 1938. — Rapport présenté au nom de la Société d'Etudes Législatives sur l'Etat actionnaire, *Bulletin de la Société*, 1924, page 57.

REUTER. — *Les participations financières*. — *La Société anonyme au service des collectivités publiques*, 1936.

STÉFANI. — *Situation juridique de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, 1926.

VEISSEYRE. — *De l'Etat actionnaire dans les entreprises d'énergie hydraulique*, 1932.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	3
CHAPITRE I. — Le contrôle exercé par l'Etat comme actionnaire ordinaire	11
SECTION I. — Les droits de contrôle des actionnaires d'une société anonyme	11
SECTION II. — Représentation de l'Etat aux assemblées d'actionnaires	13
SECTION III. — Clauses statutaires de garantie.....	16
CHAPITRE II. — L'intervention de l'Etat dans la gestion..	19
SECTION I. — L'Etat administrateur et le droit commun	19
SECTION II. — L'évolution de la législation.....	23
SECTION III. — Le statut des administrateurs d'Etat..	29
SECTION IV. — Le contrôle exercé par l'Etat sur les administrateurs privés	37
SECTION V. — L'Etat, président du conseil d'administration	40
CHAPITRE III. — Les organes spéciaux de contrôle.....	43
SECTION I. — Les commissaires du Gouvernement et le rapport de la Commission des Offices	44
SECTION II. — Le décret-loi du 30 octobre 1935 et ses applications	53
SECTION III. — Les contrôleurs financiers	57
SECTION IV. — Le contrôle dans la pratique, depuis 1935.....	61
CONCLUSION	69
Tableau des principaux textes cités	75
BIBLIOGRAPHIE	81

